

Feltrinelli

Salvatore Palidda

POLIZIA POSTMODERNA

Etnografia del
nuovo controllo sociale



inTer7one

Collana Interzone

Una collana di frontiera in grado di fornire, per i suoi orientamenti trasversali, idonei strumenti di lettura di una realtà sempre più multiforme e complessa. Una collana editoriale che prende avvio dalla consapevolezza teorica che la rivoluzione digitale iniziatasi da più di un decennio sia irreversibile e destinata a mutare in maniera profonda gli ambiti della produzione, del consumo, del piacere e in sede ultima anche l'identità dei soggetti.
Una collana di editoria *cyber* che fornisce un'interpretazione alternativa della rivoluzione culturale e tecnologica in atto, e che fa propri i principi irrinunciabili del diritto all'informazione per tutti i soggetti sociali.

La collana **Interzone** è a cura di E. "Gomma" Guarneri
e Raf "Valvola" Scelsi

Progetto grafico, copertina: Rosie Ficocelli/ShaKe
Immagine di copertina: Serena Giordano

ISBN 88-07-46026-2

Indice

Introduzione 9

Capitolo 1 **Teoria e storia della polizia** 15
Premessa 15
1. Tradizioni di ricerca 21
2. Potere e sapere 31
3. Un nuovo paradigma 34

Capitolo 2 **I mutamenti nella polizia italiana dalla riforma del 1981 agli anni novanta** 55
Premessa 55
1. Dopo la riforma 57
2. Discorsi e opinioni sui cambiamenti nelle polizie 62
3. A proposito della sindacalizzazione della polizia italiana 65
4. Aspetti dell'organizzazione della sicurezza e della polizia 70
5. I mutamenti nel personale 74
5.1 Lo svecchiamento 74
5.2 I meridionali in polizia 78
5.3 Le donne in polizia 81

Capitolo 3 **Aspetti del mestiere di poliziotto** 91
Premessa 91
1. I problemi dell'apprendimento 93
2. Sulla "formazione continua" 97
3. Il mestiere del "vero poliziotto" 99
3.1 "Fare informazioni": la costruzione del sapere di polizia 103
3.2 Aspetti dei rapporti tra polizie e magistratura . 111

Capitolo 4 **L'adattamento delle polizie ai mutamenti nella sicurezza urbana** 117
Premessa 117
1. La nuova struttura delle questure per la sicurezza urbana 120
2. I mutamenti nel controllo del territorio negli anni novanta 125
3. I mutamenti nella domanda di sicurezza 131
4. L'emergenza dei comitati per la sicurezza urbana 139
4.1 L'emergenza dell'imprenditore della sicurezza 145
5. Media e polizia 151

Capitolo 5 **Domande di sicurezza e polizie** 161
Premessa 161
1. L'andamento della domanda di sicurezza 165
2. Le risposte delle forze di polizia 171
3. La "nuova esplosione" del sicuritarismo a Milano 175

Capitolo 6 **Politica e produzione delle polizie alla fine degli anni novanta** 191
Premessa 191
1. La politica della sicurezza del governo D'Alema 194
2. La produttività delle polizie 198
3. La produzione delle polizie 203

Capitolo 7 **L'ordine postmoderno e le migrazioni** 219
Premessa 219
1. Dalla "tolleranza" alla criminalizzazione delle migrazioni 221
2. La gestione della precarietà 224
3. Una presenza nociva all'ordine pubblico 227
4. Discrezionalità, arbitrarietà e discriminazione 233

Conclusioni 241

L'autore 247

Introduzione

Tre sono le principali ragioni che da anni mi spingono a impegnarmi nella ricerca sulla polizia. In primo luogo, i risultati delle mie precedenti ricerche sugli aspetti militari nella formazione e nell'organizzazione politica della società italiana[1] mi avevano indotto, già nel 1990, a ritenere che una ricerca sulla polizia avrebbe favorito una migliore comprensione del funzionamento dello stato nelle pratiche concrete della vita quotidiana. Mi sembrava infatti che sin dall'inizio degli anni ottanta si fosse affermata la tendenza verso una certa conversione poliziesca del militare e allo stesso tempo una parziale conversione militare delle polizie. Questa tendenza era palese sia nel riorientamento operativo delle forze armate americane, in particolare in America latina, sia in altri paesi tra cui la Francia e marginalmente anche l'Italia.[2]

La seconda ragione nasceva dalla constatazione che in Italia la polizia è sempre stata un oggetto quasi totalmente ignorato dalle scienze politiche e sociali. Ho avuto la possibilità di riflettere su questa lacuna nel corso di alcune ricerche su diversi aspetti dell'organizzazione e delle pratiche della polizia,[3] studi in cui ho avuto modo di sviluppare una vera e propria passione su questo argomento.[4]

La terza ragione, infine, consiste nella convinzione che attraverso lo studio della polizia in senso lato (e quindi anche del governo della sicurezza), si possa comprendere meglio ciò che potremmo chiamare la "ridefinizione dell'ordine sociale" (inclusi gli aspetti economici e quelli relativi all'organizzazione politica della società) in una congiuntura quale quella attuale caratterizzata dallo sviluppo della cosiddetta società "postindustriale-globale".[3] In effetti, come cercherò di mostrare attraverso l'analisi del caso italiano ed elementi di confronto con altri casi, le polizie della società postindustriale tendono a essere sempre meno istituzioni che, secondo una visione funzionalista, servono innanzitutto al dominio del potere politico sulla società. Al contrario, esse tendono sempre più a caratterizzarsi come potere socialmente costruito con la partecipazione della maggioranza dei cittadini.

In altri termini, la polizia non è più soltanto lo strumento utile al primato di quella minoranza di persone che hanno sempre costituito la classe dominante o lo strumento di controllo dello stato su una società considerata come potenzialmente ostile o nemica, ma la forza che incarna e assicura il potere sociale dei cittadini nei confronti dei non-cittadini, cioè della società nei confronti di chi ne è escluso. Come vedremo, questo mutamento, che a prima vista non sembrerebbe straordinario, ha invece una portata assai rilevante e modifica la legittimazione della polizia, la sua prassi, le sue relazioni, l'estensione dei suoi poteri, la "produzione" della sua attività, il suo peso nel governo della società. Ciò avviene sia attraverso adattamenti più o meno adeguati dei suoi caratteri tradizionali, sia con innovazioni che non necessariamente si incarnano in essa, ma che possono distribuirsi tra vari attori sociali che di fatto partecipano al potere di polizia in un senso più lato, cioè a un governo della sicurezza che non viene più demandato esclusivamente ai tradizionali poteri repressivi. Media, "imprenditori della sicurezza", magistratura, enti locali, società di assicurazione, esperti in innovazioni tecnologiche e così via, sembrano diventare, al pari delle polizie, gli attori del nuovo disciplinamento sociale. I "cittadini" acquisiscono competenze attribuite tradizionalmente alle polizie, e queste, di conseguenza, possono giocare un ruolo sempre più efficace, sempre più integrato con la società dei cittadini, cioè degli inclusi.

Tranne buona parte del primo capitolo, questo libro non propone una ricerca teorica, ma un'elaborazione dei risultati di ricerche empiriche sul campo realizzate nell'arco di circa dieci anni. I materiali utilizzati sono infatti innanzitutto brani di interviste a operatori di vario grado delle polizie, a testimoni privilegiati (tra cui magistrati, avvocati,

giornalisti, operatori sociali e diversi altri attori sociali) e brani di interviste a persone oggetto delle azioni di polizia. L'analisi delle interviste è integrata con informazioni raccolte attraverso l'osservazione sul campo, cioè in vari uffici delle questure, dei comandi dei carabinieri, ma anche nelle carceri e per strada, come in occasione di convegni o incontri con operatori di polizia. Inoltre, ho utilizzato numerosi documenti disponibili (a cominciare dalle relazioni annuali del ministero dell'Interno al Parlamento) e le diverse statistiche relative all'attività delle polizie.

In numerosi anni di ricerca molti operatori di polizia e altri attori istituzionali mi hanno offerto generosamente consigli e collaborazioni. Benché non mi abbiano svelato alcun segreto particolare, non citerò i loro nomi, soprattutto per evitare conseguenze negative per la loro carriera, poiché in Italia, ancora oggi, la collaborazione degli operatori di polizia con le attività di ricerca non è libera e di fatto è vietata. Questo libro non rivela nulla di straordinario, ma fornisce diverse informazioni ed elementi utili per la conoscenza di un mondo sociale assai poco noto. Desidero ricordare innanzitutto due amici recentemente scomparsi: Franco Fedeli, per i suoi affettuosi incoraggiamenti e attestati di stima e fiducia oltre che per il sostegno nel tessere tanti contatti preziosi, e Abdelmalek Sayad con cui ho potuto discutere la parte delle mie ricerche che riguarda i rapporti tra polizia e migranti e in generale la criminalizzazione e l'autocriminalizzazione dei giovani migranti. Devo ringraziare inoltre diverse istituzioni di ricerca, italiane e straniere: l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI) per aver finanziato la mia prima ricerca sulle polizie italiane; il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Istituto universitario europeo, presso il quale ho lavorato dal 1992 al 1994; la Fondazione Cariplo-Ismu per avermi affidato dal 1994 ricerche sulla devianza degli immigrati; la DGXII della Comunità europea per avermi concesso la possibilità di sviluppare parte delle mie ricerche; il Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht di Freiburg im Breisgau per avermi accordato una borsa di *Gastprofessor* e per avermi permesso di lavorare presso la straordinaria biblioteca dell'istituto; il Forum europeo per la sicurezza urbana per avermi spesso invitato a vari convegni internazionali; il progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna, per avermi dato l'occasione di partecipare ad un'esperienza assai stimolante. Sono grato a vari colleghi, conoscenti e amici con cui in questi anni ho avuto modo di discutere vari aspetti di questo libro o che mi hanno fornito indicazioni e documenti utili, oltre che un conti-

nuo incoraggiamento. Vorrei ricordare in primo luogo Alessandro Pizzorno, tra i primi a interessarsi in Italia al "sapere di polizia", e poi Hans Jeorg Albrecht, Pierre Bourdieu e Michel Marcus. Grande importanza ha avuto per me il continuo confronto su questioni teoriche e metodologiche con Alessandro Dal Lago, con cui condivido diversi progetti di ricerca e soprattutto l'interesse per le attuali trasformazioni sociali. Fra gli altri amici e colleghi con cui ho svolto ricerche o ho avuto utili scambi in diverse occasioni ricordo con piacere: Alessandro Baratta, Didier Bigo, Fabienne Brion, Yves Cartuyvels, Francesco Carrer, Raimondo Catanzaro, Enrico Davolio, Rocco De Biasi, Helmuth Dietrich, Alberto Giasanti, Eric Heilmann, Marcello Maneri, Sandro Mezzadra, Beppe Mosconi, Yann Moulier-Boutang, David Nelken, Massimo Pastore, Massimo Pavarini, Emilio Quadrelli, Fabio Quassoli, Andrea Rea, Nino Recupero, Daniele Riso, Philippe Robert, Giulia Sinatti, Pierre Tournier, Fulvio Vassallo e Loic Wacquant. Ringarzio inoltre Abdelahk Azamouz, Franca Caffa, Sergio Cusani, Bathily Dia, Hocine El Kebich, Patrizio Gonella, Bruno Menotti, Abdeljabbar Moukrim, Gigi Notari, Luigi Pagano, Mauro Palma, Rita Parisi, Gabriella Petti, Lorenza Pleuteri, Livio Quagliata, Maurizio Rotaris, Raf Valvola Scelsi, Roberto Sgalla. A Serena Giordano, infine, un ringraziamento per la sua collaborazione artistica.

Note

1 Si tratta delle ricerche che ho svolto dal 1981 al 1990 presso il Groupe Sociologie de la Défense dell'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales di Parigi e di quelle per la Fondation pour les Etudes de Défense Nationale e per il CNRS francese. Tra i miei principali lavori in materia segnalo: *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*; "Cahiers Internationaux de Sociologie", 1992, vol. XCIII, pp. 269-298; *Les forces de sécurité en Italie*, in J.C. Monet, a cura di, *Polices d'Europe*, IHESI/l'Harmattan, Paris, 1992, pp. 235-266; *La réflexion stratégique en Italie*, FEDN, Paris, 1989; *Le phénomène mafioso*, "Les Temps Modernes", 1987, n 487, pp. 38-69; *L'évolution de la politique de défense italienne*, "Défense Nationale", XLI/10, 1985, pp. 39-56; *La politica di difesa in Italia*, "Il Ponte", 1985, a. XLI, 3, pp. 87-109.

2 Tornerò più avanti su questi aspetti ed in particolare sul Fiscal Year 1979 dell'allora ministro della difesa americano Weinberger a proposito delle minacce dette "infrastrategiche" e dell'azione militare come azione di polizia (definita *peace-enforcing* o *peacekeeping*) sino alla recente "guerra umanitaria". Per esempi di conver-

sione poliziesca del militare, fra altri, si vedano Didier Bigo (a cura di), *Culture & Conflits*, 1998, e S. Palidda, *La conversione poliziesca delle politiche migratorie*, in A. Dal Lago (a cura di), *Lo straniero e il nemico*, Costa e Nolan, Genova 1998. Sulla militarizzazione della polizia, per il caso inglese, cfr. R. Reiner, *Police Research in the United Kingdom: A Critical Review*, in M. Tonry, N. Morris (a cura di), *Modern Policing*, "Crime and Justice. A Review of Research", 1992, vol. 15, pp. 435-508.

3 Cfr. S. Palidda, *Les forces de sécurité en Italie*, cit.; Id., *Sapere di Polizia e sicurezza urbana: il caso fiorentino*, S. Domenico di Fiesole, DSPS-Istituto Universitario Europeo 1994; Id., *Polizia e domanda di sicurezza a Milano*, S. Domenico di Fiesole, DSPS-Istituto Universitario Europeo, 1995 (ricerche per il progetto del DSPS-IUE, diretto da A. Pizzorno e coordinato da D. della Porta); Id., *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, in *La Sicurezza in Emilia-Romagna. Quarto Rapporto Annuale 1998*, "Quaderni di Cittàsicure", n. 14, pp. 185-222; Id., *Domanda di sicurezza e ipotesi di governo della sicurezza a Desio*, 1999 (rapporto); Id., capitoli 2 e 5 nei rapporti annuali ISMU sull'immigrazione del 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 (ricerche per la Fondazione Cariplo-Ismu); Id., *Deviant behaviour and criminalisation of migrants in Italy,* in "MIGRINF", DGXII-TSER-CE, Bruxelles 1998 (rapporto); Id., *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL, 1, pp. 77-114; Id., *La criminalisation des migrants en Europe*, "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", 129, 1999, pp. 39-49.

4 Alcuni colleghi e vari amici e conoscenti operatori di polizia, giornalisti e operatori sociali hanno sottolineato e a volte si sono stupiti di questa mia "passione". In realtà, al di là degli aspetti "poco gradevoli", si tratta di oggetto di ricerca che può essere affascinante, perché permette di superare ogni semplificazione del potere e della società mostrando tutta la contraddittorietà, le ambiguità e l'intrigo inestricabile delle interazioni circolari che li riguardano e in mezzo alle quali si situa la polizia.

5 Fra le più recenti e soddisfacenti analisi della "metamorfosi" nell'agire dello stato, sovvertendo i ruoli tradizionali del giudice, del poliziotto o dell'operatore sociale, si vedano i contributi riuniti nell'opera a cura di Y. Cartuyvels e Ph. Mary, *L'Etat face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Editions Labor, Bruxelles 1999; oltre all'Introduzione, si vedono in essa in particolare i contributi di A. Rea, *Désintégration sociale et affiblissement de l'Etat*, pp. 21-36; J.M. Chaumont, *Les attentes d reconnaissance des victimes*, pp. 37-50; L. Van Campenhoudt, *L'insécurité est moins un problème qu'une solution*, pp. 51-68; Ph. Mary, *Travail d'intérêt général et médiation face à la crise de l'Etat social: dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social*, pp. 131-150.

[illegible]

1

Teoria e storia della polizia

La polizia. La si approva o la si critica; non la si studia.
Denis Szabo.[1]

Quel che fa sì che il potere regga, che lo si accetti, ebbene, è semplicemente che non pesa solo come una potenza che dice no, ma che nei fatti attraversa i corpi, produce delle cose, induce del piacere, forma del sapere, produce discorsi; bisogna considerarlo come una rete produttiva che passa attraverso tutto il corpo sociale, molto più che come un'istanza negativa che avrebbe per funzione di reprimere
Michel Foucault.

Il potere è esercitato tanto dai sovraordinati quanto dai subordinati.
Niklas Luhmann.

Premessa

In Italia, la polizia è sempre stata un oggetto particolarmente trascurato dalle ricerche in scienze politiche e sociali. A parte i testi specialistici a carattere giuridico, che in genere trattano della polizia nel quadro del diritto amministrativo o costituzionale, la letteratura scientifica an-

novera pochissimi titoli, che peraltro risalgono agli anni settanta.[2] Fu infatti in tale epoca che alcuni autori e pochi parlamentari prestarono una certa attenzione alle polizie e all'ordine pubblico, perché preoccupati da una situazione che sembrava contrassegnata da un'"involuzione autoritaria".[3]

Questo disinteresse merita una particolare riflessione. Non si può infatti dire che le polizie non abbiano svolto e non svolgano un ruolo di primo piano nell'organizzazione politica della società italiana. Come osservano gli storici Ragionieri, Davis, Reiter, oltre che Canosa ed altri ancora, l'uso delle polizie, prima e dopo l'unità nazionale, è sempre stato determinante per il mantenimento del potere politico, cioè per reprimere e respingere ogni "attacco" proveniente dalle opposizioni politiche e dal movimento popolare e operaio.[4] Alcuni di questi autori hanno sottolineato come le polizie abbiano sempre trascurato la tutela della sicurezza dei cittadini (soprattutto se non appartenenti alle classi dominanti) e persino la lotta alla criminalità (specie se connessa al potere politico). E per "uso politico" (o connotazione fortemente politicizzata dell'azione delle polizie) non bisogna intendere solo la persecuzione degli oppositori o dei "sovversivi", ma anche quel processo che nella storia d'Italia è costituito dalla criminalizzazione della "questione sociale", come della "questione meridionale" (in nome della lotta al banditismo e poi alle mafie).

In effetti, se pressoché in tutti i paesi europei la polizia si specializza nella "chirurgia sociale", per separare le "classi laboriose" dai sovversivi e dalle "classi pericolose"[5] (perché composte da emarginati non disciplinati), in relazione alle crisi cicliche dello sviluppo industriale, in Italia questa strategia ha spesso assunto una portata e una brutalità tali da far considerare il nostro paese come il "più criminale", o il più criminalizzato, con tassi di carcerazione assai elevati.[6] Anche l'emigrazione di massa (al di là delle sue motivazioni sociali ed economiche) può essere in parte spiegata come *exit*, cioè come "diserzione" o fuga da un ordine economico, sociale e politico intollerabile e brutale.[7]

Se in Italia gli studi sulla politica di sicurezza e sulle polizie sono pressoché assenti, si deve notare che, benché poco sensibili alla dimensione empirica, le ricerche sulle forze armate, soprattutto a carattere storico, sono state relativamente numerose e in parte di indiscutibile valore scientifico.[8] La scarsità degli studi sulle polizie appare ancor più curiosa, inoltre, se si tiene conto della diffusione delle pubblicazioni riguardanti le mafie, i terrorismi[9] e, in proporzioni più limitate, i servizi segreti e le loro deviazioni, nonché i complotti e le stragi: tutti fenomeni che hanno segnato la recente storia italiana. Ma va anche no-

tato come non sia stata sviluppata la ricerca sul modo in cui la polizia e la magistratura hanno affrontato questi fenomeni.[10]

Come spiegare allora questa "strana" assenza di studi sull'istituzione sociale che ha esercitato ed esercita quotidianamente un ruolo decisivo per il governo o il "malgoverno" dell'ordine sociale e politico?[11] Mi sembra che la prima risposta vada cercata nello scarso sviluppo della ricerca empirica sullo stato.[12] Senza addentrarmi qui nella storia delle scienze politico-sociali in Italia[13] e, limitandomi al periodo del secondo dopoguerra, ritengo che la ricerca sullo stato abbia affrontato soprattutto il sistema dei partiti, lo scambio elettorale e la negoziazione sociale.[14] D'altra parte, il privilegio accordato all'analisi della specificità del sistema politico italiano ha buone ragioni. L'affermazione dello stato postunitario può essere considerata come l'esempio più vistoso di un inevitabile adattamento reciproco tra un modello di stato autoritario e società locali più o meno eterogenee.[15] Questo ha dato luogo a un processo di formazione continua di una classe dominante nazionale che ha sempre dovuto includere componenti particolaristiche: un risultato raggiunto grazie all'"ecumenismo" democristiano. Per il conseguimento di questo obiettivo, è stato decisivo il ruolo della polizia, anche se al contempo del tutto subalterno al potere politico, così come si era verificato nel rapporto tra militari e potere politico prima e dopo l'unità d'Italia e ancora sino alla caduta del fascismo.[16] Questa subalternità, o "basso profilo politico", della polizia sembra essere stata percepita dagli scienziati politici e sociali e dalle forze dell'opposizione come prova sufficiente per considerarla un'istituzione trascurabile a fronte dell'importanza del sistema dei partiti. In questo modo, lo stato veniva di fatto relegato a oggetto delle sole scienze giuridiche, che hanno svolto un ruolo dominante nella concettualizzazione del suo ordinamento, con conseguenze dirette anche nella definizione delle pratiche di governo in Italia.[17]

Ma questa non era la sola lacuna nell'analisi dello stato. Ben poca attenzione è stata accordata alle limitazioni della sovranità nazionale italiana. Fin dalla caduta del fascismo si può parlare di una vera e propria "lottizzazione" dello stato. Se la politica estera e la difesa sono state interamente controllate dall'"alleato dominate" (gli Stati Uniti), e la politica interna è stata appaltata al partito di maggioranza (la Dc), altri attori possono essere considerati decisivi nell'organizzazione politica della società. Si pensi alla chiesa, per quanto riguarda la gestione dell'assistenza sociale e dell'educazione, o ai sindacati per il controllo e la gestione della forza lavoro. Ma si pensi anche al ruolo di certe organizzazioni criminali nel governo di alcune società locali.[18]

senza peraltro dimenticare l'uso non sempre lecito, in altri casi, delle polizie private.[19]

A partire dalla stagione dei complotti (anni sessanta), l'attenzione degli studiosi (sollecitata anche dall'opinione pubblica democratica)[20] si concentrava sui vertici deviati delle forze armate, sulle frazioni incontrollate dei servizi segreti, sulle trame internazionali e sulle logge massoniche "degenerate".[21] Il controllo politico delle forze armate, come quello dei servizi segreti, è diventato così una delle questioni più importanti nell'agenda politica italiana, mentre di fatto non è stata mai posta la questione di un effettivo controllo politico delle polizie e della loro prassi. Le commissioni parlamentari del Senato e della Camera, a cui compete il settore degli Interni, si sono occupate in primo luogo del sistema elettorale e delle riforme istituzionali, trascurando la concezione, l'organizzazione e la prassi delle polizie e della sicurezza interna in generale. Si deve notare a mo' di esempio che mentre i parlamentari della commissione Difesa hanno spesso visitato le caserme o quantomeno assistito alle esercitazioni militari, e vari parlamentari visitano relativamente spesso le carceri, non ci sono mai state visite alle varie strutture dell'arma dei carabinieri, della guardia di finanza e della polizia di stato. Come ho potuto constatare a più riprese, l'ignoranza o il disinteresse degli stessi parlamentari delle commissioni competenti rispetto alla realtà delle polizie è sorprendente. Tra le poche eccezioni potremmo citare il caso di ex funzionari di polizia o quello di qualche parlamentare degli anni settanta e dei primi anni ottanta.[22] Eppure, le polizie non sono state del tutto estranee agli ambienti che hanno concepito i vari tentativi di svolta autoritaria, né immuni da gravi deviazioni.[23]

La criminologia critica e una parte della sociologia del diritto, dal canto loro, hanno fornito in Italia apporti importanti.[24] Tuttavia, questi contributi (in gran parte ignorati dalle altre scienze sociali) sono limitati a temi di filosofia critica del diritto e alla ricerca teorica sul diritto penale e il sistema penitenziario. Come osserva Massimo Pavarini:

> Le ragioni [dell'assenza di ricerca empirica sulla polizia] sono molteplici. In Italia la criminologia accademica è stata, almeno in questo ultimo secolo, prevalentemente clinica se non medico-legale. Rocco stesso la definiva una scienza "schiava", "ancillare" della scienza dogmatico-penale. Il tema costante della nostra riflessione è stato quello delle trasformazioni della legislazione penale e dei riflessi sul tema del controllo sociale, letto solo teoricamente nell'ottica del labelling. Se si sfogliano i 25 anni della nostra produzione [sovente anche di ottima qualità], si troverà ben poca analisi sociologica. Anzi non vi si trova niente. Invece vi sono studi di storia della

legislazione e delle istituzioni, lavori di critica del diritto, analisi teoriche su tutte le questioni nodali del controllo sociale; ma analisi empiriche no. Ora, un tema come quello della polizia, non sembra di alcun interesse come questione di storia delle istituzioni o peggio storia della legislazione. Questo silenzio non concerne solo la topica della polizia. Quella stessa del carcere, certo a me più vicina, non è mai stata analizzata "sociologicamente", ma sempre come storia dell'istituzione o della sua legislazione, anche in opere di penologia revisionista di grande successo come *Carcere e Fabbrica*. Quindi la circostanza che la polizia ama poco diventare oggetto di indagine è per la realtà italiana un semplice alibi.[25]

Ma forse un altro elemento può spiegare meglio l'assenza di ricerche sulla polizia: lo scarso interesse per il tema delle libertà individuali e dei diritti umani[26] (un disinteresse diffuso anche tra gli intellettuali democratici e di sinistra).[27] La storica assenza di trasparenza della polizia e la scarsa attenzione al "controllo politico" di questa istituzione sembrano dunque corrispondere all'assenza di una tradizione liberal-democratica. Secondo L. Ferrajoli, che ha consacrato alla polizia un capitolo di una sua importante opera, tre sarebbero le principali ragioni che potrebbero spiegare il disinteresse per la polizia. La prima riguarda la concezione gerarchica secondo la quale il diritto e le prassi di polizia sono l'oggetto meno nobile degli studi giuridici: "quasi che quanto più il diritto è contaminato dalla violenza e ne è difficile e incerta la legittimazione, tanto meno esso sia meritevole di studio, riflessione teorica e assiologica".[28] La seconda ragione riguarderebbe una sorta di cattiva coscienza: per sua natura la polizia mette di fatto in crisi le "ben levigate e congegnate forme costituzionali dello stato di diritto svelando l'ineffettività delle dottrine liberal-democratiche". Infine, la terza ragione sarebbe dovuta a un "segno irriflesso ma inconfondibile dei tratti di classe sia della cultura giuridica che di quella politica: le misure di polizia, specialmente quelle di prevenzione e di ordine pubblico, sono destinate prevalentemente ai ceti poveri e marginali, sicché il loro studio risulta a sua volta emarginato".[29]

Una delle conseguenze di questa trascuratezza è che non esistono statistiche inerenti a quelle attività di polizia che non si traducono in atti giudiziari formalizzati, attività che, come si vedrà in seguito, costituiscono però la parte preponderante della produzione di polizia (controlli di identità, avvertimenti verbali, pedinamenti, raccolta di informazioni sulla vita privata ecc.).

Si deve aggiungere però che la diffidenza, il pregiudizio e la chiusura nei confronti della ricerca universitaria da parte dei vertici delle po-

lizie costituiscono ancora oggi un ostacolo a volte quasi insormontabile. È vero che negli ultimi anni si può rilevare in tal senso una certa apertura delle autorità di polizia, ma che resta ancora estremamente timida e limitata rispetto a quanto avviene in quasi tutti i paesi democratici. Per esempio, non è ancora possibile consultare i verbali delle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, né le relazioni semestrali che ogni questura e ogni comando provinciale dei carabinieri e della guardia di finanza inviano alle loro rispettive autorità nazionali; non si può accedere agli esposti presentati dai cittadini al prefetto e alle forze di polizia; non è possibile analizzare le chiamate al 113 e al 112; e nemmeno avere dati statistici più dettagliati su tutte le attività delle varie forze di polizia (in particolare sesso, età, professione, stato civile, nazionalità ecc., degli identificati ai posti di blocco e degli "accompagnati per identificazione", i dati sulla recidività ecc.).

Tali limitazioni nell'accesso alle fonti rappresentano una forte ipoteca sulla ricerca. Esse sembrano derivare soprattutto da una tradizionale prassi di chiusura e "secretazione", che appare persino caricaturale quando si tratta di dati o informazioni che non comportano alcuna necessità di segretezza. In alcuni casi, la negazione dell'accesso a qualsivoglia documento o il rifiuto di accordare interviste appaiono dovute a un'arroganza fondata soprattutto sull'ignoranza: non sapendo bene quali siano i limiti d'accesso ai documenti e ai dati e gli ambiti della comunicazione con l'esterno, "si taglia corto chiudendo del tutto le saracinesche". D'altro canto, come mostra una ricerca di Daniele Riso,[30] la normativa in materia di accesso ai documenti delle polizie resta ancora assai restrittiva e allo stesso tempo, come altre normative del genere, ambigua o vaga, lasciando ampia discrezionalità di interpretazione – e tutto ciò non certo per ragioni di tutela della privacy e delle libertà individuali. Va poi notato che spesso i dati o i documenti delle polizie non sono accessibili perché non sempre esiste un sistema di archiviazione appropriato ed efficiente. D'altra parte, ancor oggi non sono previsti nelle prefetture e nelle questure italiane informatici, statistici e tantomeno sociologi della criminalità e della polizia; lo stato degli archivi e del sistema statistico della polizia italiana a livello locale è forse tra i più scadenti dei paesi cosiddetti "sviluppati". Questo non vale per certe strutture con personale altamente specializzato, che però non hanno nulla a che vedere con le questure, i comandi locali dei carabinieri e della guardia di finanza (è per esempio il caso degli operatori di polizia che monitorano gli hacker).

In realtà, gli ambiti gerarchici autorizzano facilmente la concessione di interviste a certi giornalisti (il più delle volte "amichevoli") for-

nendo documenti e statistiche quasi sempre utilizzati per campagne di stampo "sicuritario",[31] se non per sostenere la linea della "tolleranza zero" e in definitiva rivendicazioni di più potere, mezzi e personale per le polizie. Oltre a questi limiti di accesso esiste anche una notevole chiusura nei confronti di quella che, nella tradizione di ricerca di altri paesi, viene chiamata "osservazione partecipante". È per esempio estremamente difficile poter intervistare, in piena autonomia di scelta del ricercatore, gli operatori di polizia, condurre osservazioni negli uffici, sulle volanti o per strada (metodo corrente da decenni soprattutto nei paesi anglosassoni).[32]

In sintesi, l'assenza di ricerche empiriche sulla polizia può essere considerata come la somma di due fatti connessi tra loro: la sottovalutazione della ricerca italiana nei confronti del concreto rapporto stato-società e la negligenza delle forze politiche e sociali rispetto al controllo democratico di istituzioni dotate di poteri particolarmente importanti in materia di diritti e libertà fondamentali. Senza questi due principali ostacoli, la gerarchia della polizia sarebbe probabilmente indotta a concedere spazi alla ricerca, al di là delle resistenze più o meno forti che permangono in tutti i paesi, e che peraltro ogni attore sociale oppone quando diventa oggetto di studio.

1. Tradizioni di ricerca

La sociologia della polizia ha una storia assai recente sviluppatasi a partire dalla prima metà degli anni sessanta soprattutto in Inghilterra, Stati Uniti, Canada e successivamente, negli anni ottanta, in Germania, Francia, Olanda e Belgio, anche se con dimensioni molto più limitate che nei paesi anglosassoni. È dunque solo nei paesi cosiddetti "democratici", tranne l'Italia e la Grecia, che la ricerca su questa istituzione ha conosciuto un certo sviluppo.

Alla base dello sviluppo di tale ambito di ricerca si collocano due fattori principali, che in molti casi hanno finito per sovrapporsi o confondersi. Il primo (non in ordine di importanza) è rappresentato dal fatto che certi autori hanno maturato un particolare interesse in proposito perché motivati da spirito democratico, o semplicemente perché incuriositi da un potere sociale forte, onnipresente, ma oscuro. Il secondo fattore è da riferire alla stessa gerarchia delle polizie o a volte ad alcuni governanti che hanno ritenuto utile sfruttare la ricerca sociologica per migliorare, modernizzare, democratizzare e rendere più efficace l'organizzazione e la prassi delle loro polizie. La tendenza alla

fusione tra questi due elementi sembra essersi imposta un po' dappertutto, tanto da rendere spesso ardua la distinzione tra ricerche *sulla* polizia e ricerche *per* la polizia, cioè tra studi svolti in assoluta autonomia rispetto all'istituzione e al potere politico e altri più o meno condizionati dalla domanda del committente-oggetto della ricerca. È da osservare, peraltro, che la ricerca su committenza della gerarchia o del potere politico non sempre limita l'autonomia dei ricercatori. È comunque evidente che nessun autore si è posto a priori in antitesi all'esistenza stessa della polizia, né ha perseguito un intento denigratorio o di denuncia. Lo sviluppo degli studi sulla polizia e tanto più di quelli che hanno affrontato gli aspetti meno nobili o più discutibili dell'istituzione e della sua prassi sembrano essere divenuti, in quanto tali, una prova del carattere democratico della polizia stessa oltre che una dimostrazione della disponibilità a incentivare lo sviluppo, limitando di fatto gli aspetti negativi ad anomalie o effetti perversi non voluti, risanabili e comunque tali da essere considerati come contraddizioni inevitabili in quanto "scorie" della democrazia. Al di là della pretesa di oggettività della scienza, appare comunque evidente che lo studio della polizia può condurre sia a perseguire acriticamente lo scopo di migliorare l'organizzazione e la prassi dell'istituzione, sia mettere a nudo la stretta relazione tra i suoi poteri e le prassi socialmente condivise, pacifiche o violente, legittime e illegittime. È altrettanto evidente che anche l'approccio critico si rivela a volte utile alla stessa polizia perché può permetterle di controllare meglio quegli aspetti negativi che corrispondono quasi sempre ad una scarsa produttività.

Dopo Westley, che con i suoi lavori degli anni cinquanta appare come uno dei pionieri delle ricerche empiriche sulla polizia centrate su un approccio di tipo etnografico, è all'antropologo ed etnografo inglese M. Banton che si deve una delle prime ricerche sulla polizia svolte attraverso un'osservazione "partecipante" del poliziotto in divisa durante le sue ronde:[33] in questa ricerca viene descritto come la discrezionalità della polizia si traduca in una discriminazione razzista oltre che classista.[34] Negli Stati Uniti quasi contemporaneamente Skolnick (nel 1966) e Bittner (nel 1967) ripetono la stessa esperienza di Banton attraverso l'"osservazione partecipante" del poliziotto in divisa durante le ronde e in particolare nell'azione nei confronti di barboni e marginali in genere. Si tratta di ricerche che Bittner svolge insieme a Garfinkel, ispirandosi anche ai lavori di Cicourel e di Kitsuse sulla criminalizzazione della devianza. La prima pubblicazione importante di Bittner, insieme a H. Garfinkel, appare nel 1967.[35] Come scrive J.P. Brodeur, Bittner è diventato uno degli autori più importanti a livello mondiale per

quanto riguarda la concezione, il ruolo e la prassi della polizia.[36] Come osservano vari autori, la teoria della polizia bittneriana (definita come "modello coercitivo") si situa nel quadro della teoria weberiana dello stato.[37] Secondo Brodeur, Bittner e gli altri autori che hanno avuto più o meno la stessa esperienza di ricerca empirica, sarebbero stati colpiti dall'importanza di due aspetti inattesi e drammatici: la discrezionalità e il carattere violento, cioè coercitivo, che assume la polizia in certe circostanze. In altri termini, secondo Brodeur, essi sarebbero stati condizionati da un terreno di ricerca particolare, per cui la teoria della polizia bittneriana non poteva che enfatizzare il carattere coercitivo dell'azione osservata solo rispetto a soggetti sociali incapaci di dialogo e persuasione (malati di mente, alcolizzati, sbandati e balordi). Tuttavia la critica di Brodeur, con toni a volte incomprensibilmente accesi, non propone nulla di effettivamente innovativo e finisce con l'apparire inconsistente: nessuno degli autori che si occupano di polizia nega la validità della dimensione coercitiva della polizia. In realtà la critica di Brodeur[38] e di altri sembra non riuscire a superare l'*impasse* della sociologia della polizia del secondo dopoguerra, dovuta, a mio parere, alla scarsa riflessione sui mutamenti che le polizie e in genere la sicurezza hanno conosciuto nelle società dominanti: l'articolazione tra esemplarità e negoziazione, la gestione delle regole del disordine, lo sviluppo del rapporto tra polizia e cittadini, la diffusione delle funzioni di polizia tra altri attori sociali e in genere tra tutti i cittadini inclusi.

La letteratura straniera sulla polizia, soprattutto quella anglosassone, è ormai molto vasta e articolata. Gli autori citati nelle più recenti rassegne sono oltre trecento e si può stimare che i titoli pubblicati dal 1960 a oggi siano circa quattromila, senza contare gli articoli apparsi su varie riviste, spesso di carattere istituzionale, ma comunque aperte ad accademici esterni. Un dato, quest'ultimo, ancora raro in Italia, tranne che nel caso di interventi che gratificano l'istituzione o non dicono nulla su di essa.[39] Tuttavia, notiamo subito che pressoché tutta la letteratura internazionale sulla polizia è posteriore all'inizio degli anni sessanta. Nella grande maggioranza dei casi si tratta di ricerche per la polizia e non di ricerche sulla polizia svolte in totale autonomia accademica. Come nota Robert Reiner nella sua rassegna sulla letteratura inglese:

> Le recenti ricerche sono principalmente orientate nel senso delle politiche e in senso valutativo. Una rassegna e una valutazione delle ricerche sulla polizia inglese mostrano che molte delle recenti ricerche sono limitate da pure prospettive manageriali. C'è bisogno di un recupero di concezioni teoriche più ampie che in questi ultimi anni sono state accantonate.[40]

In realtà, la stessa cosa si può dire per la maggioranza delle ricerche americane, tedesche e anche francesi, benché in questi due ultimi paesi resista anche l'impronta di una ricerca meno dominata dall'orientamento empirico. Come nota Mucchielli[41] nella sua ricerca su vent'anni della rivista "Déviance et Société", l'importante sviluppo delle ricerche dapprima in Inghilterra e in Germania, poi anche in Francia e Belgio, è dovuto innanzi tutto a una domanda da parte dei poteri pubblici impegnati nel rafforzamento e nella modernizzazione delle polizie, fenomeno comune a tutti i paesi europei a partire dagli anni settanta. In Francia tutte le ricerche empiriche sono dovute all'attenzione dei governi socialisti (dal 1981) e hanno prodotto soprattutto studi su quello che il ministero dell'Interno e la polizia volevano fosse studiato.[42] È solo dal 1984, e soprattutto dopo il 1992, che su "Déviance et Société"[43] appaiono articoli inerenti ricerche sulla polizia. Sebbene abbia avuto un forte sviluppo soprattutto negli anni novanta, la letteratura francofona occupa tuttavia uno spazio quantitativamente ridotto a fronte dell'enorme massa di titoli e articoli di lingua inglese. Se è vero che la maggioranza delle ricerche anglosassoni sono prodotte a seguito di richiesta istituzionale, assai spesso non censurano la critica di comportamenti, atteggiamenti e mentalità discutibili riscontrati tra gli operatori di polizia. Gli studi sul razzismo tra i poliziotti sono per esempio assai frequenti nei paesi anglosassoni, mentre sono quasi inesistenti nei paesi francofoni.[44]

Delle dottrine riguardanti la polizia si è sempre occupata la branca degli studi giuridici che si occupa dell'ordinamento dello stato, del diritto costituzionale, del diritto amministrativo e quindi del "diritto di polizia". Ancora oggi, la dottrina di polizia esposta da giuristi noti agli addetti ai lavori costituisce la grande maggioranza dei testi su cui si formano gli operatori delle forze dell'ordine. Come ricorda Ferrajoli, le funzioni di polizia si trovano disciplinate già nel diritto romano e in quello "intermedio".[45] Ad Atene e a Roma la polizia era un'istituzione specifica.[46] È anche noto che termini come *police* o *Polizei* (analogamente all'italiano polizia) definivano all'inizio dell'età moderna, nella maggior parte del continente europeo, la politica (nel senso di "governo della società"). Derivati, attraverso il tardo latino *policia* o *politia*, dal greco *politeia*, questi termini si riferivano soprattutto alle complessive attività tutelari dello stato e quindi non specificatamente alla "polizia" come repressione o mantenimento dell'ordine pubblico. È solo in seguito che la "polizia" perderà le sue connotazioni generalmente sociali per diventare una branca specializzata e "negativa" della pubblica amministrazione.[47]

Secondo Bobbio il potere politico si fonda sul possesso degli strumenti attraverso i quali si esercita la forza fisica, cioè il potere di coer-

cizione.[48] A partire dalle opere di J. Delumeau,[49] si potrebbe integrare tale definizione affermando che le azioni di "rassicurazione e protezione", connesse all'insicurezza come elemento ontologico di ogni società "inquieta",[50] rappresentano il versante sociale dell'esercizio del potere. Se la produzione, la riproduzione e la diffusione delle insicurezze, delle paure o del "panico morale" hanno aspetti a-razionali, allo stesso tempo, come osserva A. Dal Lago, l'identificazione del nemico ha una straordinaria forza di assestamento e di coesione sociale.[51] Questo fenomeno sembra ancor più enfatizzato dall'importanza che hanno acquisito i media in quanto attore sociale dotato di una straordinaria capacità di interazione a tutti i livelli e in ogni direzione, e in quanto luogo in cui tutte le componenti della società si possono riconoscere e ricomporre nel nome della cosiddetta "opinione pubblica".[52] Il potere e dunque la polizia si producono e riproducono innanzi tutto perché necessari alla stessa esistenza della società. Ed è a partire da questa considerazione che si può comprendere la seguente osservazione di Michel Foucault:

> Bisogna smetterla di descrivere sempre gli effetti del potere in termini negativi: "esclude", "reprime", "espelle", "censura", "estrae", "maschera", "occulta". Nei fatti il potere produce: produce del reale; produce dei campi di oggetti e dei rituali di verità. L'individuo e la conoscenza che se ne può ricavare corrispondono a tale produzione.[53]

Sebbene la polizia non sia stata al centro delle sue ricerche, Foucault può forse essere considerato l'autore che ha dato il più importante contributo alla concettualizzazione della polizia, innanzitutto perché "si interessa alle funzioni globali della polizia come risultato di un lento processo di laicizzazione dell'antica società religiosa".[54] Foucault trova nel trattato di Delamare del 1738 la più importante teoria pratica sulla polizia, centrata sulla premessa: "Se la religione viene osservata, tutte le altre parti della polizia saranno compiute".[55] Con il termine "polizia" Delamare indica infatti tutte le regole che servono a organizzare la vita in società, diventando norme di diritto dello stato e cioè gli undici "oggetti" di cui la polizia deve occuparsi:

> Il rispetto della religione; l'integrità morale di tutti i cittadini; la sanità; il normale afflusso di merci alimentari e altre merci indispensabili; la viabilità delle strade; il buon funzionamento del genio civile e l'integrità degli edifici pubblici; la sicurezza pubblica; le libere professioni; la regolarità del commercio; il buon funzionamento delle fabbriche; il controllo delle domestiche; il controllo dei poveri, mendicanti e vagabondi.[56]

È solo successivamente che sarà istituita e precisata la distinzione tra polizia e amministrazione della giustizia. Secondo Foucault la polizia è:

> La divisione o separazione sociale immediata, prima dell'azione penale, tra gli individui da rassicurare e proteggere e quelli da disciplinare o punire, cioè quelli che prima erano destinati direttamente all'internamento: vagabondi, prostitute, sbandati, amorali e tutte quelle forme confuse che vanno dalla violenza al furore, dalla debolezza di spirito alla demenza. [L'azione della polizia è dunque] quel gesto oscuro e sovrano attraverso il quale una società designa un individuo come indesiderabile o straniero all'unità che essa forma. [È la capacità] di stabilire i limiti dell'ordine e del disordine, della libertà di agire e dello scandalo e di assumere anche, e forse soprattutto, la distinzione tra la follia e la ragione.[57]

Sebbene quasi tutti i sociologi della polizia si siano interrogati sulla storia di questa istituzione, gli studi di storia sociale che ricostruiscono la nascita e lo sviluppo delle pratiche della polizia moderna sono in realtà piuttosto rari. Facendo quasi sempre riferimento alla teoria weberiana o a quella marxiana dello stato, la maggioranza degli autori accetta la definizione corrente che consiste nel dire che la polizia è l'istituzione abilitata all'uso della violenza legittima per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Secondo Bittner sarebbe stato assai poco probabile che la polizia moderna nascesse in un contesto diverso da quello dell'Inghilterra del XIX secolo.[58] Bittner interpreta il periodo che va dalla fine delle Guerre napoleoniche alla Prima guerra mondiale come caratterizzato dallo sviluppo della pace sociale e della rinuncia all'uso della violenza. L'esercizio del potere dello stato moderno si sarebbe basato sempre più sul consenso dei governati piuttosto che sulla forza coercitiva dello stato: il popolo comincia a pagare le tasse senza che sia necessario costringerlo con la forza. Viene inoltre introdotta una riforma della giustizia penale che Foucault descrive come "addolcimento delle pene".[59]

In Inghilterra Sir Robert Peel promuove nel 1829 la creazione della polizia britannica con un progetto che tende a limitare l'uso della forza coercitiva, cioè della violenza, delegandolo esclusivamente a una sola istituzione di "specialisti". Si noti che anche oggi gli osservatori "democratici" auspicano l'uso della forza coercitiva come *ultima ratio*. Per Egon Bittner il ricorso alla violenza da parte della polizia potrebbe persino cessare di essere necessario.[60] Il regredire dell'uso della forza è infatti visto da Bittner come il frutto di un'evoluzione morale, sulla base di una visione teleologica del progresso e della razionalizzazione.[61] Il

poliziotto idealizzato nella teoria di Bittner è quello che svolge il suo compito evitando il ricorso alla forza: di fronte a situazioni in cui si renda necessario l'uso della violenza, ci dice Bittner, si dovrebbe ricorrere a un'altra forza poiché il ruolo della polizia sarebbe incompatibile con un'azione di tipo militare.

Nella letteratura anglosassone sembra piuttosto trascurata la correlazione, particolarmente sottolineata da Foucault, tra le necessità del disciplinamento economico, sociale, politico e anche culturale e la concezione, l'organizzazione e le prassi della polizia. In effetti, la polizia moderna nasce nel quadro del processo di formazione dello stato contemporaneo come un'istituzione indispensabile a un'organizzazione politica della società che non può più essere fondata sulla sola minaccia, sul solo uso della forza coercitiva brutale nel controllo dei subalterni praticato nelle società premoderne. Nella fase successiva alla Rivoluzione industriale, la popolazione urbana non può più essere controllata, disciplinata e regolamentata come quando era composta da poche centinaia di persone strutturate in precisi segmenti a cui corrispondevano sistemi di controllo personalizzati, diretti e immediati, in coerenza con il sistema sanzionatorio puramente punitivo studiato e descritto da Foucault.

Uno dei più importanti problemi avvertiti dal padronato degli inizi del Diciannovesimo secolo riguarda appunto il disciplinamento dei lavoratori o, per utilizzare la definizione di Y. Moulier-Boutang, l'"imbrigliamento" del lavoro salariato.[62] In base ai resoconti dell'epoca (si pensi alla condizione della classe operaia descritta da Engels e agli autori che ritraggono la Parigi del XIX secolo),[63] il primo proletariato industriale è caratterizzato da comportamenti estremamente "anarchici": è instabile, accetta e lascia i posti di lavoro in continuazione, non ha fissa dimora, non crea unità familiari stabili, appena prende la paga abbandona il lavoro, si ubriaca, e spesso si confonde con le cosiddette "classi pericolose". In realtà, il padronato persegue raramente un progetto razionale limitandosi a tentare di realizzare il massimo dei profitti, senza peraltro essere in grado di prevenire le crisi che sconvolgono spesso l'assetto economico e sociale, a partire dall'improvvisa crescita della massa dei poveri.[64] Affinché il salario possa sostituire le catene della schiavitù e del servaggio, come strumento principe dell'imbrigliamento, è necessaria un'istituzione specializzata, cioè la polizia.

E sarà l'articolazione tra varie professionalità del controllo sociale a essere destinata ad assicurare la disciplina sociale utile allo sviluppo industriale e poi alla società dei consumi. Come mostra Matthias Bohlender, dalla proposta del 1697 di John Locke al rapporto del 1834 di

Nassau Senior, passando attraverso l'influenza esercitata dall'opera del 1776 di Adam Smith (*Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*), si passa da una rigorosa politica di coazione, punizione e reclusione dei poveri, a una politica differenziata di coazione *e* libertà, di reclusione e liberazione, di amministrazione tecnologica e punizione naturale. Entrambe le politiche concordano nel fare del "lavoro" e, più precisamente, della *coazione naturale al lavoro*, il criterio fondamentale delle loro tecniche di governo della povertà, ma esse divergono sulle modalità di organizzazione del regime di questa coazione. Al regime del "lavoro coatto" statale/corporativo si contrappone alla fine del processo un regime di "lavoro salariato libero". La nuova utopia del liberalismo cerca dunque di coniugare libertà e coazione, che diventa così non più "statuale" ma sociale, nel senso di un'autocoercizione sociale che si esprime nell'autoresponsabilizzazione (o "soggettivizzazione" come la chiama Foucault) dei lavoratori.

Secondo Louis Chevalier, nella Parigi della prima metà del Diciannovesimo secolo, il proletariato parigino era spesso assimilato ai selvaggi, cioè alle popolazioni nomadi dell'Africa settentrionale e delle Americhe, in primo luogo per la precarietà della sua esistenza materiale ("oggi buona caccia e salario; domani niente preda e disoccupazione; oggi abbondanza, domani carestia").[65] In un contesto permeato dalla cultura del colonialismo, il povero urbano veniva descritto da Buret nei termini del "selvaggio moderno", per il suo continuo nomadismo e per l'assenza di una salda struttura familiare. A suo modo Buret, al pari di tanti colonialisti che definivano la loro missione come un'opera di civilizzazione dei popoli primitivi e come estensione del progresso e della modernità su scala mondiale,[66] ha una visione "umanitaria" dei poveri, manifestando anche un certo spirito "critico" nei confronti del padronato, proprio perché egli si pone come autorità responsabile dell'ordine sociale secondo un'"etica" e una concezione della burocrazia idealtipica weberiana frammista all'ideologia francese di nazione. La popolazione delle grandi città è descritta da Buret come "una massa umana richiamata dall'industria che, superando costantemente le sue possibilità occupazionali, viene accantonata come materiale di riserva".[66]

L'ideale della polizia si sostanzia così in una società ordinata e stabile, in una visione disciplinare che, originata a partire da esigenze di strategia industriale, sfocerà in una politica di "fissazione" dei salariati, e quindi di "imbrigliamento".[68] Buret considera i poveri "pericolosi nemici della nostra civiltà", "nuove etnie ribelli che si annidano nel ventre della metropoli", "veri e propri *negri bianchi*, più pericolosi

delle tribù berbere contro cui le truppe francesi sono costrette a misurarsi nell'Oltremare algerino e marocchino".

> Se vi avventurate nei quartieri maledetti [...] vedrete là, nel cuore stesso della civiltà migliaia di uomini ridotti a una vita da selvaggi; la miseria vi si presenterà sotto un così orrido aspetto da ispirarvi più disgusto che pietà e da indurvi a considerarla come il meritato castigo di un delitto. [...] Mancano del senso del dovere verso i padroni, come i padroni verso di loro, e li considerano uomini di un'altra classe, completamente diversa e ostile. [I soldati dalla nazione] emarginati dalla comunità sociale e politica, soli con i loro bisogni e la loro miseria, cercano di uscire da questa spaventosa solitudine con la violenza e forse meditano un'invasione, come i barbari.[69]

Se l'obiettivo della polizia "ideale" è in primo luogo il mantenimento della pace sociale mediante l'articolazione dell'azione esemplare (cioè l'azione repressiva) con la negoziazione (o mediazione o compromesso con le classi laboriose responsabili di infrazioni, ma non ancora scivolate nei ranghi della classi pericolose) e la cooperazione dei "buoni cittadini", in occasione delle crisi cicliche l'attività di gestione dell'ordine pubblico non può che assumere il solo carattere della dura repressione: il neoimmigrato o neoinurbato si confonde con il vagabondo, con il deviante, con il criminale e il sovversivo. Appare così un nuovo membro delle "classi pericolose" e quindi oggetto privilegiato dell'azione repressiva e penale. Come osserva J.A. Davis,[70] è in Italia che la criminalizzazione della questione sociale acquista dimensioni senza pari, in particolare nell'ultimo decennio del XIX secolo (si pensi a Bava Beccaris). Essa non solo si confonde con la persecuzione degli oppositori politici e dei militanti sindacali, ma anche con la pressione costante sui nomadi, "vagabondi" o inurbati indesiderati (le carcerazioni massicce e i fogli di via usati abitualmente dalla polizia in Italia sino al 1960 nei confronti dei migranti originari dalle zone impoverite del paese[71] assomigliano alle misure oggi adottate nei confronti degli immigrati soggetti a espulsione).

Il disciplinamento di una massa di lavoratori sempre crescente si impone non solo all'interno della struttura produttiva industriale, nell'impegno lavorativo e nel rapporto con i superiori e con i macchinari, ma anche fuori dalla fabbrica, nella vita sociale, per assicurare la pace sociale e la riproduzione della forza-lavoro.

Come appare dalle memorie delle autorità di polizia dell'epoca, il pericolo sociale e politico percepito come più grave si ha quando le "classi pericolose" diventano folla incontrollabile e possono essere affrontate solo con il ricorso all'esercito. Ma l'esercito non poteva più

essere lo strumento adeguato al nuovo controllo sociale, in quanto affrontava la "folla" come nemico, non distinguendo tra "classi laboriose" e "classi pericolose", con l'effetto di radicalizzare, oltre ogni necessità, il conflitto sociale e di minacciare lo stesso sviluppo economico. La polizia moderna nasce allora come indispensabile istituzione "intelligente", necessaria innanzi tutto per operare una separazione tra "classi pericolose" e "classi laboriose". Per realizzare questa azione di "chirurgia sociale" (il termine, usato anche da Bittner, non a caso è tratto dalla medicina), la polizia deve procedere alla costruzione di un *sapere pratico sulla società* in grado di distinguere tra nemici sociali e lavoratori: dunque un sapere utile alla regolazione dell'inclusione e dell'esclusione, volto a recuperare il massimo di forza lavoro da incanalare e disciplinare nei ranghi del lavoro salariato. Il ruolo della polizia diventa cruciale perché opera in sinergia con varie figure professionali preposte ai diversi aspetti del disciplinamento sociale (dal prete al caporeparto o caposquadra, dal guardiano delle case popolari a quello della fabbrica ecc). Con lo sviluppo del trattamento sociale della povertà e della devianza[72] la polizia si troverà infine affiancata da quello che in Francia sarà "l'esercito degli operatori sociali" (in Italia invece questo compito verrà di fatto delegato soprattutto alla chiesa).

Il primo elemento costitutivo della polizia, ossia la facoltà di usare la forza coercitiva, diviene però sterile o addirittura controproducente (dal punto di vista dell'ordine sociale e dunque politico) se non si accompagna con un altro elemento prioritario: la capacità di produrre un sapere pratico sulla società. Ed è rispetto a questo che Foucault può essere visto come il più importante teorico della polizia in quanto teorico del disciplinamento sociale di tutte le forme e modulazioni attraverso il tempo e lo spazio. Senza un sapere sulla società e sui singoli individui la polizia non può infatti essere in grado di operare per conseguire gli obiettivi che ad essa sono stati assegnati: mantenimento dell'ordine non solo in occasione di atti di indisciplina collettiva, ma anche come controllo continuo della realtà sociale e dei comportamenti dei singoli volto a garantire che la vita quotidiana si svolga nel rispetto o, quantomeno, non in contrasto con le norme definite dalle leggi, con le regole e gli interessi delle classi dominanti o della maggioranza riconosciuta della società. In altri termini, la polizia moderna si definisce non solo come principale istituzione legittimata all'uso della forza, ma soprattutto come professionalità che produce sapere sulla società.

Tuttavia, il sapere di polizia sembra corrispondere soprattutto al suo potere. Questo sapere si costruisce ed è tanto più ricco quanto è meno subordinato al potere politico. Se infatti la polizia persegue con

troppo rigore il rispetto delle norme decretate dal potere non ottiene informazioni e confidenze, perché non può più offrire in cambio spazi vitali alle sue fonti. Questa facoltà corrisponde al monopolio nella gestione delle regole del disordine, connesso ai suoi margini di discrezionalità. La polizia si configura dunque come l'istituzione sociale che formalmente ha il ruolo cruciale di garantire il funzionamento "normale" della società, ma che può svolgere tale ruolo solo in base a una mediazione più o meno adeguata tra le norme e le regole informali proprie a ogni società locale, non sempre conciliabili con le norme istituite. La polizia può così coinvolgere una parte della popolazione e anche una parte dei devianti e criminali nel governo concreto della sicurezza. È dunque in questo senso che la polizia non è solo l'istituzione "polizia di stato", ma comprende tutte le forze, risorse, strumenti e modalità attraverso cui la società provvede al suo stesso disciplinamento. In questo senso la polizia è un'istituzione dello stato intesa precisamente come organizzazione politica della società.[73]

Questo aspetto appare con evidenza ancora maggiore nei principali paesi democratici. Uno dei più importanti privilegi della cittadinanza garantiti in questi paesi consiste appunto nel godere del diritto di rassicurazione e protezione da parte delle polizie, come diritto-beneficio spettante al cittadino che partecipa alla conquista e al mantenimento della posizione di dominio. Ed è in tal senso che si configura la costruzione della "fortezza Europa" come luogo di ridefinizione della cittadinanza, delle minacce e dei suoi nemici. Mentre in una fase precedente il principale nemico interno ed esterno era il comunismo e la sovversione dell'ordine costituito, ora il nemico è innanzitutto "esterno" ed è rappresentato soprattutto da quelle società dominate che pretendono di accedere all'uguaglianza universalistica o alla cittadinanza dei dominanti. Sono allora proprio i nomadi e i migranti ad apparire oggi come i nuovi elementi sovvertitori dell'ordine mondiale.

2. Potere e sapere

Ancorata a un paradigma teorico tradizionale, la sociologia della polizia ha sinora trascurato l'importanza del sapere di polizia come aspetto cruciale se non decisivo di questa istituzione sociale. Come ha mostrato Eric Heilmann, rifacendosi a Foucault, la questione del sapere di polizia si pose sin dal momento della creazione della polizia moderna.[74] Scrive Foucault: "Lungo tutto il XVIII secolo un immenso testo poliziesco tende a coprire la società grazie a una organizzazione docu-

mentaria complessa". E aggiunge Heilmann: "Dal XVIII secolo, il sapere di polizia si conforma alle nuove modalità di sapere che in generale la scienza moderna adotta a partire dai metodi elaborati da Galileo: la scienza procede decifrando il 'libro della natura' e la polizia elabora il suo sapere attraverso un corpo di testi, schede e fascicoli in cui racchiude l'identità degli individui".[75]

Il controllo della vita sociale quotidiana passa innanzitutto attraverso l'osservazione.[76] La polizia ha bisogno di raccogliere informazioni su tutto e su tutti: ma tale raccolta implica un sistema di identificazione e di classificazione. Ed è appunto la polizia a introdurre e generalizzare la denominazione sistematica delle strade e delle piazze e la numerazione delle case, come elementi indispensabili all'identificazione standardizzata delle persone. Nel 1749, per esempio, l'ingegnere del genio Guillauté, propone all'allora capo della polizia un progetto assai ambizioso che ancor oggi affascinerebbe i poliziotti che sognano la polizia ideale, cioè una polizia "panottica" in grado di classificare scientificamente l'immensa quantità di informazioni, immagini ecc., in un sistema che sia facilmente accessibile.[77] Per la raccolta delle informazioni, il progetto di Guillauté prevede di suddividere la città in segmenti di una ventina di case e di affidare ognuno di essi alla sorveglianza di un agente di polizia che avrebbe dovuto innanzi tutto conoscere ogni persona di questo pezzetto di città ("moltiplicare gli occhi" anche sui conventi perché "sono luoghi di tenebre e la polizia ama la luce"). E non basta che tutte le case siano numerate e ogni strada denominata: ogni persona deve essere schedata, cioè deve avere un documento di identità da mostrare obbligatoriamente all'agente di polizia che glielo chiede ogni volta che si sposta e soprattutto quando trasloca; in tal modo sarà possibile seguire i movimenti di ogni persona (è esattamente il tipo di indagine "a tavolino", cioè al computer, che ancora oggi fa la polizia quando deve rintracciare una persona disponendo dell'accesso all'anagrafe dei comuni, ma anche ad altre banche dati, a onta di qualsiasi forma di privacy).[78] Ma il problema più difficile consiste nell'archiviare tanti fascicoli quante sono le persone. Precursore di innovazioni tecnologiche più moderne, Guillauté progetta allora una "macchina" geniale, cioè una sorta di grande ruota con caselle in ogni raggio per potervi raccogliere e stringere i fogli (la ruota *serre-papiers* in grado di contenere 102.400 fogli, insomma la prima macchina per l'anagrafe della città). Da allora l'obiettivo dell'identificazione di tutti gli individui imporrà l'istituzione dell'obbligo di "denominazione" sin dalla nascita, secondo criteri standardizzati.

I teorici della polizia come Delamare e Guillauté, sono per molti

versi espressione dell'adattamento dello stato assolutista allo sviluppo della modernità avvenuto in Francia, fenomeno che in Italia fu limitato da uno sviluppo tardivo e da una tradizione assolutista (quella piemontese), che restava ancorata al ruolo tradizionale dell'esercito, la cui efficienza era compromessa dall'asservimento a una dinastia retriva come quella dei Savoia.[79] In Italia, la polizia resta a lungo un'istituzione di secondo rango rispetto all'esercito, per poi diventare con il fascismo e nel secondo dopoguerra lo strumento di potere del partito-stato. Comunque, come scrive J.A. Davis: "Sul modello di quanto fatto in precedenza durante il periodo dell'amministrazione francese, l'attività della polizia nelle città italiane preunitarie era diretta soprattutto a mantenere e ampliare la separazione tra la popolazione 'fissa', o permanente, da un lato, e i marginali e fluttuanti dall'altro".[80]

È nel 1829 che il governo piemontese istituisce il "libretto di lavoro", sull'esempio del *carnet de travail* francese,[81] come documento obbligatorio per gli operai di Torino e poi di tutto il regno, valido anche come passaporto.[82] Resta il fatto che in Italia la "chirurgia sociale" non è riuscita a raggiungere quello sviluppo che altrove è approdato a un certo equilibrio tra criminalizzazione e trattamento sociale della marginalità e della devianza (in particolare con lo sviluppo del welfare). Sulla base delle ricerche di J.A. Davis e di altri autori, si può osservare che la "criminalità" e i disordini rivestono sovente un ruolo centrale nella vita politica postunitaria proprio per il fatto che la questione sociale, come peraltro la "questione meridionale", fu trattata come tema di carattere criminale e minaccia all'ordine pubblico. Così come Bertillon fornì alla polizia francese gli strumenti per lo sviluppo scientifico del controllo sociale,[83] Lombroso e i suoi discepoli dell'"antropologia criminale" offrirono alla polizia italiana gli strumenti per una politica della sicurezza fondata sulla criminalizzazione "razzializzante"[84] della questione sociale e meridionale.

Istituzione specializzata nella raccolta e nel trattamento di informazioni sulla società, la polizia può esercitare il ruolo di garante della sicurezza e dell'ordine sociale non solo perché dispone della forza coercitiva, ma innanzitutto se sa come, dove, quando e contro chi usarla oppure sospenderla. Più potere può produrre più sapere e a sua volta più potere ancora, ma è la capacità professionale a permettere di raccogliere e trattare le informazioni utili. La coercizione, il ricatto, lo scambio di favori e anche il danaro sono strumenti necessari per ingaggiare confidenti, pentiti e informatori. Ma se la polizia limita il proprio sapere alle sole informazioni ricevute da confidenti o "collaboratori di giustizia", rischia di svilire le proprie capacità investigative e di restare

alla mercé del gioco di manipolazione delle informazioni, che può coinvolgere anche affiliati a determinate cerchie di potere. Invece, in uno stato di diritto che si vuole democratico e in una società "complessa", la polizia necessita di collaborazioni "spontanee", di un rapporto fiduciario con la popolazione locale. La ricerca di questo rapporto però tende a indurre la polizia ad assecondare il senso comune e a indebolire il suo sapere professionale, cioè la sua autonomia. Tutti aspetti, questi, messi in mora dall'attuale ascesa del cortocircuito "sicuritario", prodotto dalle interazioni circolari sempre più forti tra polizia, senso comune (prevalente nella società locale), media e imprenditori dell'insicurezza e della sicurezza; una convergenza di plurimi interessi che spinge la polizia a muoversi diversamente da come agiva nella fase precedente, stretta solamente tra sapere professionale e input tradizionali proveniente soprattutto dall'alto.

3. Un nuovo paradigma

È a partire dall'inizio degli anni sessanta che il termine sicurezza conosce una diffusione straordinaria, acquisendo via via un significato quasi totalizzante. La parola viene infatti usata per esprimere l'aspirazione a una protezione sociale e sanitaria inscritta nello sviluppo del welfare come conferma del benessere dei paesi ricchi e dell'ambizione al miglioramento della "qualità della vita" ("sicurezza ambientale", "sicurezza sul lavoro" ecc.), come rivendicazione rispetto ai gravi pericoli connessi alla diffusione del nucleare nel settore militare (paura della guerra atomica) e civile (paura delle esplosioni delle centrali o delle radiazioni), rispetto agli effetti dell'inquinamento e, infine, delle manipolazioni genetiche. Il termine "sicurezza" si diffonde anche come declinazione dei concetti di difesa nazionale, di difesa militare, di equilibri strategici ("sicurezza nazionale", "sicurezza nucleare") e infrastrategici, sino al punto che, con il *Fiscal Year* dell'allora segretario di stato Weinberger nel 1979, la concezione americana della sicurezza prevede l'inclusione sia di azioni di polizia dentro e fuori il territorio nazionale, sia di interventi militari nella lotta alla droga, alla criminalità, al terrorismo, alle catastrofi naturali, alle minacce di ogni tipo. Al contempo, anche negli altri paesi dominanti le azioni di polizia riguardanti il controllo del territorio tendono sempre più a confondersi con quelle relative alla gestione dell'ordine pubblico, attraverso la militarizzazione delle zone urbane "più problematiche", i pattugliamenti e le operazioni di "bonifica" e talvolta l'uso di armi e dispositivi di tipo militare.[35]

Emerge così una doppia conversione: quella poliziesca verso il militare e quella militare verso l'azione di polizia. La diffusione del termine "sicurezza" è dunque indubbiamente connessa alla proliferazione di paure che sono più o meno (ma non meccanicamente) alimentate dallo stesso sviluppo di quella che U. Beck chiama la "società del rischio"[86] e Z. Bauman la "società dell'incertezza",[87] in un contesto in cui, secondo N. Luhmann, è venuto a mancare il *centro ontologico di riferimento*.[88] Beck mette infatti a nudo l'incapacità di assicurare il futuro (nell'epoca del dominio di polizze assicurative di ogni sorta) a fronte di rischi sempre nuovi generati dal progresso, ancor più gravi e incontrollabili di quelli della società industriale, che pure hanno generato milioni di morti, invalidi e ammalati. Secondo Beck, gli sconvolgimenti di una modernizzazione che annienta le proprie basi finiranno forse per trasformarsi in disordini di ogni tipo, malgrado l'attivazione di processi di riassetto politico che però non sembrano in grado di attivare un'effettiva gestione sistemica delle minacce.[89]

Il luogo privilegiato della rivolta interna al postmoderno è la città, come già era avvenuto con l'avvento della modernità.[90] In essa, infatti, si producono e riproducono insicurezze di ogni sorta e si acuiscono i vari aspetti della crisi sociale e delle anomie che già in passato avevano accompagnato l'esodo dalle campagne e l'urbanizzazione massiccia.[91] Il declino della società industriale tradizionale ha prodotto una congiuntura che sembra ben più grave e profonda rispetto alle crisi cicliche interne allo sviluppo dell'industrializzazione registratasi nel periodo tra la fine del XVIII e gli anni settanta del XX secolo. Si trattava, in quest'ultimo caso, di uno sviluppo che aveva comunque condotto a una relativa integrazione sociale persino degli ex devianti, grazie anche all'affermarsi del welfare state, cioè a un certo equilibrio tra politiche di sicurezza e politiche sociali. Il passaggio alla "postmodernità" conduce a un grave degrado delle città segnate dall'industrializzazione (si pensi a Detroit, a Liverpool, alla zona del Nord in Francia o, in parte, a Torino, Milano e Genova in Italia). Si tratta del "lato oscuro" della "postmodernità" che si manifesta anche nelle metropoli del "centro del mondo", come nella Los Angeles descritta da Mike Davis,[92] le città africane, dei paesi dell'Est o dei vari sud del mondo.

Secondo Baratta e Pavarini: "Il bisogno di sicurezza sociale insoddisfatto produce una crescente domanda sociale di sicurezza. [...] Il vocabolario della paura della criminalità è in grado di tradurre ed esprimere le insicurezze sociali".[93]

Proprio perché le paure e l'insicurezza sono più o meno direttamente collegabili alla crisi o alla scomparsa della rassicurazione sociale

tradizionale,[94] la domanda di sicurezza tende allora a cercare risposte non già nello stato o nell'ordinamento sociale tradizionale, ma essenzialmente in un nuovo ordine sociale locale che si cerca di forgiare anche al di là del quadro normativo legittimato a livello nazionale o sovranazionale. A questo proposito sono estremamente eloquenti i continui tentativi di stabilire norme o misure amministrative addirittura contrarie alle leggi dello stato da parte di sindaci, a volte anche sotto forma di pratiche non formalizzate.[95] Queste dinamiche del sicuritarismo localista sembrano conciliarsi con il sicuritarismo europeo e con quello dei paesi dominanti, concretizzandosi nella costruzione della "fortezza Europa" o nella diffusione della "tolleranza zero".[96] Ma è importante notare che esse hanno una loro autonomia. Infatti, se la rassicurazione non può più essere garantita da un "nuovo" stato, diverso da quello della società industriale "democratizzata" (con il welfare, l'"universalismo nazionale" ecc.), è solo nella società locale che possono essere rintracciati saperi e forze per realizzarla. La ridefinizione dell'ordine sociale a livello locale non sembra prodursi quindi come appendice di quella nazionale o sovranazionale (come di fatto era avvenuto con l'affermazione degli stati-nazione), ma secondo dinamiche socialmente costruite soprattutto in loco, sebbene a loro volta parzialmente in sintonia con le logiche prevalenti in tutte le società locali dei paesi dominanti.[97] Le forze di polizia e per certi versi anche l'amministrazione della giustizia si trovano a essere più o meno coinvolte o assorbite in questo processo. Come avremo modo di osservare attraverso casi concreti, questo è l'esito del tutto prevedibile delle interazioni tra attori istituzionali e società locale. La stragrande maggioranza dei prefetti, questori, comandanti dei carabinieri e magistrati, anche se continua a percepire come una minaccia per i propri poteri e privilegi le rivendicazioni localiste, è allo stesso tempo indotta, talvolta inconsapevolmente, a partecipare alla costruzione sociale locale del nuovo ordine sociale, in quanto appendice di uno stato comunque sopravvissuto grazie al suo adattamento continuo alle società locali. L'incertezza sulla fonte di legittimazione o meglio l'oscillazione tra fonti tradizionali e nuove (il potere centrale e la società locale) finiscono per rendere insicuri gli attori che dovrebbero gestire la sicurezza a livello locale.[98] Ma, anche la legittimazione da parte del potere centrale tende a essere sempre più condizionata delle società locali. La carriera nelle polizie è ancora automatica (tranne incidenti di percorso gravi), ed è poco probabile che si possa accedere alle funzioni di prefetto, questore o comandante provinciale dei carabinieri se non si gode di qualche "protezione" in una delle tante cerchie del potere centrale. Tuttavia, con gli

anni novanta, la carriera sembra più che mai condizionata dalla buona immagine pubblica nella città dove l'interessato ha svolto servizio: diverse promozioni sembrano più dovute ai "successi" conseguiti "sul campo" nelle battaglie sicuritarie locali, che alla lotta alle mafie, al terrorismo e ancor meno alla corruzione.

Secondo l'opinione corrente, la spiegazione dell'ascesa dell'allarme per l'insicurezza è semplice: negli anni del benessere e dello sviluppo della democrazia ci sarebbe stato un aumento della criminalità e dunque una crescita del sentimento di insicurezza. Le cause principali sarebbero da rintracciarsi nella crisi dell'autorità e dei valori tradizionali, nel lassismo alimentato da un certo garantismo giudiziario e dunque la diffusione del sentimento di non protezione tra la "gente". Quest'equazione lapidaria si è nei fatti imposta come la "diagnosi" indiscutibile che tutte le autorità locali e i governi di destra, di centro o di sinistra hanno finito per condividere, arrivando a quella che Wacquant chiama la diffusione su scala globale della logica della "tolleranza zero".[99] In realtà, le statistiche ufficiali dimostrano che lungo gli anni novanta se da una parte la delittuosità è diminuita costantemente, l'allarme sociale legato all'insicurezza è progressivamente cresciuto. In Europa, e ancor di più in Italia, il ritardo nell'analisi di questo fenomeno è stato evidente. Solo negli anni novanta sono state proposte alcune interpretazioni.[100] Secondo alcuni autori ci troveremmo di fronte a una semplice reazione all'aumento di una certa delittuosità e soprattutto della cosiddetta "inciviltà".[101] Roché, per esempio, scrive:

> Le critiche più virulente che vedono nelle statistiche di polizia un puro costrutto organizzativo sono finalmente state spazzate via dall'ampiezza del movimento delinquente e dai risultati delle inchieste di vittimizzazione (benché queste non siano esenti da difetti). Le argomentazioni che facevano della paura del crimine il risultato di una manipolazione dei media sono state messe nel ripostiglio: il sentimento di insicurezza è adesso una componente del problema della sicurezza.[102]

Malgrado l'entusiasmo quasi infantile per i successi congiunturali del neopositivismo in voga in questo campo, resta assai evidente quanto sia arduo, se non assurdo, non solo pretendere di confrontare dati statistici degli anni trenta o degli anni cinquanta con quelli dei decenni successivi, ma anche dati relativi a una realtà con quelli di un'altra. La costruzione sociale delle statistiche è appunto il risultato di interazioni complesse che variano a seconda delle congiunture storiche e dei contesti locali.[103] Su un altro versante, come mostrano alcuni autori sulla base di un'analisi dettagliata dell'esperienza della "tol-

leranza zero" a New York, la criminalità era in diminuzione già prima che si praticasse questa filosofia. Inoltre, la "tolleranza zero" produce gravi conseguenze spostando i problemi sociali e la devianza nelle periferie e incentivando comportamenti illeciti tra gli operatori della polizia sino a provocare persino la reazione ostile di cittadini che avevano preteso più sicurezza.[104] Va anche notato come tale politica tenda ad annullare la tradizionale gestione delle regole del disordine, con conseguente aumento della violenza, della vittimizzazione e dell'autocriminalizzazione del gruppo sociale più represso.[105] Più in generale, affermando che: "il sentimento di insicurezza è una componente del problema della sicurezza",[106] non si lascia altra scelta se non quella di affidare alle polizie e allo sviluppo del rapporto polizie-cittadini la soluzione di problemi socio-economici o socio-politici, peraltro descritti in termini che ricordano la criminologia tradizionale.[107] La tesi di Roché e altri secondo cui i "disordini" urbani sarebbero eliminati quasi del tutto grazie all'opera della polizia sembra dunque dare ragione a chi, come L. Van Campenhoudt, osserva che non è affatto assurdo considerare l'insicurezza (e quindi il sicuritarismo) come soluzione. Nelle nostre società del rischio, della diffidenza, dell'incertezza, l'insicurezza come paura della delinquenza "si dispiega come fatto sociale totale".

La situazione italiana può essere considerata per certi versi una delle più esposte rispetto alla dinamica sicuritaria poiché essa sembra innestarsi su un assetto già caratterizzato da relazioni di potere violente (si pensi all'alta quota di economia sommersa e di illegalità di attori forti, non solo mafiosi). Peraltro, malgrado il forte movimento operaio, in Italia i resti del welfare e in genere delle politiche sociali sono certamente meno consistenti rispetto a paesi come la Germania o la Francia o persino la stessa Inghilterra.[108] Le società locali dell'Italia settentrionale sembrano le più marcate dalla "spontanea" collusione tra liberismo e sicuritarismo.[109] In effetti la correlazione tra l'andamento dello sviluppo del nuovo modello economico e sociale e la dinamica sicuritaria appare evidente: laddove si produce sempre più ricchezza e anche ostentazione di questa, parallelamente vengono agite sempre più le minacce di esclusione sociale, la precarietà, il lavoro nero, le inferiorizzazioni. Le rivendicazioni di "più sicurezza", "più polizie" e di una penalità più severa sembrano corrispondere a un'aspirazione al miglioramento della qualità della vita valida solo per i cittadini inclusi.[110] Esse non riguardano difatti i vari tipi di insicurezza che effettivamente colpiscono la parte di popolazione che ha minori possibilità e capacità di esprimersi e di essere ascoltata: le insicurezze più "media-

tizzate" sono soprattutto espressione di attori sociali forti o aspiranti tali. Il sicuritarismo contro l'"inciviltà" invoca di fatto la criminalizzazione di ogni questione sociale e dunque di ogni persona che ne viene considerata "portatrice".[111] Allo stesso tempo, le cosiddette "inciviltà", i vandalismi, i comportamenti anomici o devianti fanno pensare spesso a manifestazioni di rivolta individuale disperata rispetto a un ordine sociale perbenista che esclude anche violentemente. I cittadini sicuritari, da parte loro, chiedono, implicitamente, l'impunità per i loro reati abituali (frode fiscale, lavoro nero, insicurezza sul lavoro, reati ecologici, affitti in nero e a prezzi da strozzinaggio, tutti reati abituali tra commercianti, artigiani, per non parlare dei più animosi militanti delle mobilitazioni sicuritarie). In altri termini, questa parte della popolazione rivendica una ridefinizione del confine tra lecito e illecito, e della stessa accezione dei diritti di cittadinanza, secondo interessi e aspettative che a livello microsociologico incarnano lo sviluppo del liberismo. Il conflitto tra diritti e privilegi dei cittadini dei paesi dominanti, da un lato, e diritti universali di ogni essere umano dall'altro lato, appare insanabile e ignorato, benché venga tragicamente messo a nudo dal trattamento riservato a nomadi e immigrati, ma anche a detenuti nazionali "comuni" di carceri sempre più affollate. A tal proposito, appare assai emblematico che l'Unione europea e il Consiglio d'Europa tendano a varare strumenti di lotta alle discriminazioni razziali e diverse misure inerenti la "riduzione del danno" o di neo-addolcimento delle pene che sono validi per i soli cittadini europei.

Da più di un decennio alcuni autori hanno cercato di mostrare quanto sia non solo fallace ma anche pericoloso e controproducente accreditare scelte sicuritarie. Rifacendosi alle sue celebri ricerche storiche sulla paura, sulla "rassicurazione" e la "protezione" in Occidente, Jean Delumeau osserva che il cosiddetto "bisogno di sicurezza" s'è rafforzato con l'affermazione della modernità[112] e, aggiungo io, sembra accentuarsi con il passaggio verso la cosiddetta postmodernità. Secondo Delumeau: "In ogni caso è impossibile non sottolineare la coincidenza cronologica su scala europea delle rivolte e del terrore della stregoneria. I due fenomeni rinviano insieme alla stessa mancanza di sicurezza *ontologica* sentita da una *società inquieta*".[113]

F. Dubet, proponendo un approccio in seguito ripreso da altri autori, afferma: "viviamo in una società di relativa sicurezza con una grande sentimento di insicurezza".[114] Tale fenomeno si spiegherebbe con la "destrutturazione delle regolazioni comunitarie", tanto che nei racconti delle vittime non sono tanto le aggressioni a essere enfatizza-

te, quanto la mancanza di aiuto, ossia il fatto che il tutto sia avvenuto nell'indifferenza degli astanti. Come osservano Y. Cartuyvels e Ph. Mary, il processo di insicurizzazione favorisce la dualizzazione della scena pubblica tra "minaccianti" e "minacciati" e quindi la costruzione, in fin dei conti rassicurante, delle "popolazioni insicurizzanti", alle quali può essere contrapposta la postura della vittima, come modalità inedita di rivendicazione collettiva o di risposta all'abbandono dello stato (sociale).[115]

È noto che le scelte unilaterali a favore della sicurezza e a discapito delle risposte sociali non solo sono più costose a breve, medio e ancor più a lungo termine, ma non possono produrre la rassicurazione e la protezione da tutti invocate. Tuttavia esse sembrano affermarsi inesorabilmente e "spontaneamente" come parte del "modello di sviluppo", come prospettiva indiscutibile su scala mondiale, grazie anche al peso degli attori interessati alla soluzione sicuritaria. Lo sviluppo della pace sociale, della democrazia e dell'addolcimento della penalità in senso universalistico assume ormai i tratti della pura illusione. Lo squilibrio tra la scelte repressive e penali e quelle sociali tende a essere sempre più a favore delle prime. Le politiche della sicurezza sembrano escludere qualsivoglia prospettiva di reintegrazione sociale, perché il nuovo modello di sviluppo delle società dominanti non prevede più l'ampliamento dei ranghi delle forze produttive. In tale contesto i nomadi e i migranti figurano più che mai come una popolazione "esuberante", indesiderata e considerata persino in contrasto con il benessere, la pace e la democrazia degli inclusi. È evidente che un tale "modello di sviluppo" implica un forte rischio di approdo a una nuova conflittualità sociale, se non alla guerra. Ma questo pericolo non sembra turbare per nulla i mentori del liberismo sicuritario, sia perché da anni la mobilitazione sociale sembra non avere alcuna speranza di rilancio, sia perché le forze degli apparati sicuritari sembrano invincibili e sostenute dall'opinione pubblica, come dimostrerebbe la recente guerra in Jugoslavia. E, forse, il carattere tragico dell'attuale congiuntura appare più palese attraverso lo "spontaneo" *continuum* tra le "guerre umanitarie" e le "guerre sicuritarie" periodicamente rilanciate nelle città dei paesi ricchi.

In accordo con Beck ci si può allora porre la questione: gli sconvolgimenti di una modernizzazione che annienta le proprie basi non finiranno forse per trasformarsi in disordini di ogni tipo (violenze, estremismi "sicuritari"[116] e all'opposto terrorismi individuali disperati)? Se, come ha dimostrato Z. Bauman, l'olocausto è inesorabilmente legato alla logica interna alla modernità,[117] allora potremo dire che le decine

di migliaia di morti per fame, violenze, migrazioni e guerre che si verificano ogni anno nel mondo sono altrettanto inestricabilmente legati alla logica interna della postmodernità.

Note

1 Denis Szabo, un ungherese fuggito nel 1949 in Canada dove divenne il fondatore della scuola di criminologia e del centro internazionale di criminologia comparata, seguendo un approccio allora rivoluzionario in quanto fondato sulla pluridisciplinarietà, è l'autore della prima importante opera in francese. Essa contiene gli atti del convegno organizzato nel 1972 a Montréal col titolo assai rivelatore riportato in epigrafe: *La police. On l'approuve ou on la critique. On ne l'etudie pas*. Tra i discepoli di Szabo c'è Maurice Cusson che in una sua recente opera definisce il fenomeno criminale come un sistema costituito da elementi interdipendenti risultanti dall'azione dei delinquenti, delle vittime e degli agenti del controllo sociale. Cfr. D. Szabo, a cura di, *Police, culture et société*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal 1974. Per una rassegna della letteratura canadese inerente la criminologia e la sociologia della polizia, cfr. J.L. Loubet del Bayle nel n. 34, 1998, della rivista dell'IHESI, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", pp. 253-259; si veda anche M. Fournier, *Entretiens avec Denis Szabo. Fondation et fondements de la criminologie*, Liber, Montréal 1998, M. Cusson, *Criminologie actuelle*, PUF, Paris 1998.

2 Anche se stampata prima della riforma del 1981, l'opera più completa da un punto di vista giuridico resta quella di G. Corso, che propone anche in ben 26 pagine numerose indicazioni bibliografiche; cfr. G. Corso, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna 1979. Altre importanti segnalazioni bibliografiche sono proposte da L. Ferrajoli, *Il sotto-sistema penale di polizia*, in Id., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma 1996, cap. XI, pp. 795-843. Trascuro qui le opere a carattere giuridico. Le uniche opere a carattere storico sono: R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, il Mulino, Bologna 1976; J.A. Davis, *Conflict and Control. Law and Order in 19th Century Italy*, MacMillan, London 1988 (*Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Angeli, Milano 1989); R. Canosa, *Alle origini della polizia segreta*, Sugar, Milano 1989 (sulle polizie negli stati preunitari); R. Canosa, P. Federico, *La Magistratura in Italia dal 1945 ad oggi*, il Mulino, Bologna 1974. Per un approccio sociologico della storia delle polizie in Italia si veda: S. Palidda, *Les forces de sécurité en Italie*, op. cit. Sempre a carattere storico restano utili l'opera di E. Cerquetti, *Le forze armate italiane dal 1945 al 1975. Strutture e dottrine*, Feltrinelli, Milano 1975; quella di A. D'Orsi, *Il potere repressivo. La polizia*, Feltrinelli, Milano 1976. A carattere giornalistico si veda A. Paloscia, *Storia della Polizia*, Newton Compton, Roma 1989. Si vedano anche gli scritti di Franco Fedeli, padre del movimento per la riforma e la sindacalizzazione della polizia, insieme a quelli di seguito citati: S. Bellavita, *Il paese delle cinque polizie*, Edizioni di Comunità, Milano 1962; A. Bernardi, *La riforma della Polizia. Smilitarizzazione e sindacato*, Einaudi, Torino 1979; F. Fedeli, *Sindacato di Polizia*, Sapere, Milano-Roma

1975; F. Fedeli, *Polizia e Democrazia*, Studio Tesi, Pordenone 1978; F. Isman, *I Forzati dell'ordine. L'Italia delle molte polizie*, Marsilio, Venezia 1977; G. Lehner, *Dalla parte dei poliziotti*, Feltrinelli, Milano 1978. Ancora sulla riforma, si veda S. Rodotà, *Alla ricerca delle libertà*, il Mulino, Bologna 1978. Su vari aspetti dell'ordine pubblico si veda A. Bravo, *Gestione dell'ordine e classe operaia*, "Politica del Diritto", 1974, V, 3/4, pp. 299-328; Id., *carabinieri, polizia e politica dell'ordine pubblico*, "Politica del Diritto", 1975, VI, 3, pp. 369-384; C. Cederna, *Sparare a vista*, Feltrinelli, Milano 1975; S. Flamigni *et al.*, *Sicurezza democratica e lotta alla criminalità*, Roma 1975; G. Volpe, *Le cinque polizie*, "Politica del diritto", 1975, VI, 3, pp. 341-368. Unici lavori recenti su tale aspetto: gli articoli di D. della Porta, R. De Biasi e H. Reiter, in *Polizia e ordine pubblico*, "Polis", n. 3/1996, e R. De Biasi, *Ordre public et tifosi*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1996, 26, pp. 75-91; D. della Porta, H. Reiter, *Police du gouvernement ou des citoyens? L'ordre public en Italie*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1997, 27, pp. 36-57. Inoltre, si veda il libro voluto dai vertici della Ps, con allora a capo V. Parisi, A. Paloscia, *Polizia oltre la Riforma*, Editalia, Roma 1992 (pubblicazione non in vendita). Si veda infine una pubblicazione di due autori di manuali di polizia : G. Scandone, P.F. Atzori, *Le Polizie d'Europa*, Laurus Robuffo, Roma 1990.

3 Fra altri, faccio riferimento a R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, cit.; ad A. Bravo (1974; cit.); a R. Faenza, *Il Malaffare*, Mondadori, Milano 1978; a Aa.Vv., *Sicurezza democratica e lotta alla criminalità*, Editori Riuniti, Roma 1975, e ai parlamentari Flamigni, Boldrini, Cerquetti e D'Alessio. Per quanto riguarda il Movimento per la riforma, si vedano i già citati scritti di Fedeli, Isman, Lehner, Bellavita e Rodotà. È interessante notare che i toni e le tematiche "militanti" anche in riviste accademiche degli anni settanta, quali per esempio "Politica del Diritto", appaiono oggi impensabili.

4 E. Ragionieri, "La storia politica e sociale", *Storia d'Italia*, IV, Einaudi, Torino 1976, pp. 1667-1829.

5 Cfr. L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Hachette, Paris 1984.

6 Cfr. J.A. Davis, 1989, cit., p. 16; M. Pavarini, "Cent'anni di carcerazione in Italia", in L. Violante (a cura di), *La criminalità punita*, in *Annali*, Einaudi, Torino 1997. Un interessante, ma del tutto ignorato, tentativo di un approccio marxista della criminalità è proposto da E. Pozzi, *Ciclo economico. Conflitto sociale. Criminalità*, "Quaderni di Sociologia", 1979, pp. 10-41. Stigmatizzando il populismo e il "catechismo marxista" ancora prevalenti nel movimento operaio degli anni settanta, Pozzi critica sia il banale rovesciamento dell'equazione "classi laboriose-classi pericolose" con quella "criminale=povero", sia l'esaltazione del criminale come "ribelle sociale" (assai presente anche in gruppi degli anni settanta, tra cui l'Autonomia calabrese e soprattutto i Nuclei armati proletari – Nap –, sorti a seguito delle rivolte in carcere a opera di politici e detenuti comuni). Egli propone invece lo studio del "rapporto tra fattori economici, fattori sociali e criminalità", criticando anche varie teorie della devianza, tra cui quella di Merton.

7 Il carattere politico (o anche sovversivo, come dice A. Sayad) dell'emigrazione non va limitato solo al caso degli emigrati politici (cioè gli anarchici, i socialisti, i comunisti e i militanti delle lotte operaie e popolari che fuggivano dall'Italia prima e dopo le brutalità repressive e le persecuzioni di Crispi, Bava Beccaris o del fascismo), ma va esteso anche alle migliaia di persone emigrate apparentemente per ragioni

economiche, ma in realtà in fuga rispetto a un sistema di dominio insopportabile (compreso quello delle mafie). Ricordiamo che oggi gli italiani e i discendenti di italiani all'estero (sino alla quarta generazione) sono stimati in circa 55 milioni. A. Sayad, *L'immigration et la pensée d'Etat*, in Id., *La double absence*, Seuil, Paris 1999, pp. 393-414 (in parte pubblicato in "aut aut", 1996, n. 275). Sull'emigrazione dei disertori cfr. P. Del Negro, *Esercito, Stato, Società,* Cappelli, Bologna 1979. Fra le opere sull'emigrazione che mettono in evidenza la connotazione politica del fenomeno, si veda il numero speciale de "Il Ponte", *Cento anni, 26 milioni*, 1974; J.B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *L'emigrazione italiana in Francia prima del 1914*, F. Angeli, Milano 1978; S. Palidda, *Aspetti socio-politici dell'immigrazione italiana in Francia*, in S. Di Carlo e A. Di Carlo (a cura di), *I luoghi dell'identità,* F. Angeli, Milano 1986, pp. 92-124; CEDEI, (a cura di), *L'immigration italienne en France dans les années vingt*, CEDEI, Paris 1988.

8 Tra i principali autori, si vedano: P. Ancona, *Milizie e condottieri*, in Aa.Vv., *La Storia d'Italia*, vol. IV, doc. I, cit. pp. 645-665; W. Barberis, *Le armi del principe. La tradizione militare sabauda*, Einaudi, Torino 1988; A. Del Boca, *Gli Italiani in Africa orientale.* vol. I: *Dall'Unità alla marcia su Roma*; vol. II: *La conquista dell'Impero*; vol. III: *La caduta dell'Impero*; vol. IV: *Nostalgia delle colonie*, Laterza, Bari, 1978, 79, 82, 84; Id., *Gli Italiani in Libia*; vol. I: *Tripoli bel suol d'amore*; vol. II: *Dal fascismo a Gheddafi*, Laterza, Bari 1986, 1988; P. Del Negro, 1979, cit.; S. Loriga, *Soldats. Un laboratoire disciplinaire: l'armée piémontaise au XVIIIe siècle*, Mentha e Marsilio, Paris e Venezia 1991; P. Pieri, *Il Rinascimento e la crisi militare italiana*, Einaudi, Torino 1952; P. Pieri, *Storia militare del Risorgimento*, Einaudi, Torino 1962a; G. Rochat, G. Massobrio, *Breve storia dell'Esercito italiano dal 1861 al 1943*, Einaudi, Torino 1978; E. Pozzi, *Introduzione alla sociologia militare*, Liguori, Napoli 1979; F. Battistelli, *Armi: nuovo modello di sviluppo? L'industria militare in Italia*, Einaudi, Torino 1980; Id., *Sociologia della corsa agli armamenti. Teoria e pratica del riarmo negli anni 80*, "il Mulino", 1983, n. 2, pp. 175-211.

9 Tra la vasta letteratura in materia mi limito a citare i testi seguenti: P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, il Mulino, Bologna 1983; R. Catanzaro, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova 1988; L. Paoli, *Fratelli di mafia: Cosa nostra siciliana e 'ndrangheta calabrese*, il Mulino, Bologna 2000; J. Schneider, P. Schneider, *Culture and political economy in western Sicily*, Academic Press, New York 1976, (trad. it. Rubettino, Venezia 1989); S. Lupo, *Storia della mafia. Dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 1996; U. Santino, *L'alleanza e il compromesso. Mafia e politica dai tempi di Lima e Andreotti ai giorni nostri*, Rubettino, Soveria Mannelli 1998.

10 Su questi aspetti, fra altri, si vedano G. De Lutiis, *Storia dei servizi segreti*, Editori Riuniti, Roma 1985 (1991 nuova ed.); A. Baldassarre, *Il retrobottega della democrazia*, "Laboratorio Politico", 1982, n. 5-6, pp. 78-111; U. Curi, *La politica sommersa*, Angeli, Milano 1989; R. Faenza, *Il Malaffare*, cit.; S. Flamigni, *La tela del ragno*, Edizioni Associate, Roma, 1988; G. Flamini, *Il partito del Golpe. Le strategie della tensione e del terrore dal primo centro-sinistra organico al sequestro Moro*, Bovolenta, Ferrara 1981, vol. I: *1964-68*, vol. II: *1968-70*, vol. III: *1971-73*.

11 Queste domande non sono dissimili da quelle che si sono poste alcuni autori in vari paesi. Si veda in particolare D.H. Bayley, *Pattern of policing*, Rutgers University Presses, New Brunswick (NJ), 1985; J.L. Loubet Del Bayle, *Jalons pour une histoire*

de la recherche française sur les institutions et les pratiques policières, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 37, 1999, pp. 55-72.

12 La questione della marginalità del tema "stato" nelle scienze sociali contemporanee è accennata anche da G. Poggi, *Sociologia dello Stato*, in A. Panebianco (a cura di), *L'Analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, il Mulino, Bologna 1989, pp. 293-318.

13 Notiamo che, pur essendo l'autore che definisce il potere politico per il suo essere "fondato sul possesso degli strumenti attraverso i quali si esercita la forza fisica", cioè il potere di coercizione (nel *Dizionario di politica* da lui curato insieme a G.F. Pasquino e N. Matteucci), N. Bobbio (come altri), non presta mai attenzione alla polizia, né ha promosso la necessità di uno studio di questa.

14 Si pensi alla vasta produzione dei discepoli di Bobbio, P. Farneti, G. Sartori ecc.

15 Ho affrontato questi aspetti del processo di formazione dello stato in Italia nella mia tesi di dottorato che ho sintetizzato in *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*, cit.

16 Sui rapporti tra forze armate e potere politico si vedano in particolare le già citate opere di R. Canosa, P. Del Negro, G. Rochat, G. Massobrio, E. Cerquetti.

17 Ringrazio Sandro Mezzadra per aver discusso con me questo aspetto.

18 Per un'analisi della lottizzazione della sovranità italiana, si veda S. Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*, cit.

19 È per esempio il caso della polizia privata o "segreta" alla Fiat negli anni della gestione Valletta e sembra anche dopo, sino agli anni novanta; si veda la documentazione disponibile sul sito SLAI-Cobas con estratti degli interrogatori dei giudici di Torino di vari dirigenti Fiat tra cui Romiti, Magnabosco, Cantarella, Ghidella e Pagella.

20 Penso al ruolo svolto in questo periodo dall'"Espresso" e da firme come Eugenio Scalfari e Camilla Cederna.

21 Si vedano i riferimenti citati nella nota 12, in particolare G. De Lutiis, op. cit., e U. Curi, op. cit.

22 Alludo a Boldrini, D'Alessio, Flamigni, Cerquetti, e qualche altro parlamentare di sinistra o anche della Dc, tra cui Tina Anselmi. Essi hanno tutti scritto varie opere, hanno promosso decine di convegni importanti e hanno anche sollecitato la collaborazione degli accademici.

23 Così come i fascisti non furono epurati, mentre i partigiani furono espulsi dalla polizia dopo il 18 aprile 1948 (cfr. Canosa, op. cit.), è raro che vi siano state epurazioni delle persone coinvolte in tutte le storie gravi che si sono succedute dal tentativo di colpo di stato del 1964 a oggi, tra cui anche vicende quali quella della "Uno bianca". Da notare che il rapporto Serra, allora appena nominato vicecapo della polizia, arrivava a formulare accuse assai gravi a quasi tutto l'universo della Questura di Bologna, ma di fatto nessun dirigente o quadro intermedio è stato rimosso e nessun progetto di risanamento "democratico" è stato posto in essere.

24 Si tratta del gruppo formatosi a partire dal 1975 attorno alla rivista "La questione criminale" prima e "Dei delitti e delle pene" dopo. Esso era ed è composto da giuristi, penalisti, filosofi, qualche sociologo del diritto di formazione filosofica ecc., ma da nessun sociologo vero e proprio (Baratta, Pavarini, Pitch, Melossi, Mosconi

e altri). Un'analisi della storia di questa importante "scuola" è proposta da un autore a essa estraneo, L. Iani, *Il processo di differenziazione della criminologia critica in Italia*, "Rassegna Italiana di Criminologia", 1998, IX-1, pp. 147-170. "Dei delitti e delle pene" ha ripreso le pubblicazioni con il n. 1 nel 1998n con scritti inerenti il progetto di ricerca CNR; cfr. A. Baratta, M. Pavarini, *La frontiera mobile della penalità nei sistemi di controllo sociale della seconda metà del ventesimo secolo*, "Dei delitti e delle pene", 1998/1, pp. 7-28.

25 Lettera di M. Pavarini, giugno 1999.

26 Questi aspetti non vanno confusi con il generico discorso sui diritti civili che in Italia è diventato discorso sul civismo e sulla "cultura della legalità", oggi agitata dal cittadinismo perbenista che rivendica la criminalizzazione dell'esclusione sociale e l'impunità per i reati degli abbienti.

27 Tra le eccezioni, ricordo S. Rodotà, che peraltro ha sostenuto attivamente il Movimento per la democratizzazione della polizia e della sicurezza in Italia, e Ferrajoli che non a caso vi dedica un importante capitolo della sua imponente opera.

28 L. Ferrajoli, cit., cap. XI, pp. 795-843.

29 L. Ferrajoli, cit., cap. XI, p. 800.

30 D. Riso, *Il diritto di accesso ai documenti del Ministero dell'Interno*, "Polizia e Democrazia", marzo, 1999; Id., *Problemi inerenti la normativa in materia di rapporti tra enti locali e autorità di polizia a livello locale*, rapporto di ricerca per il progetto "Cittàsicure" della Regione Emilia-Romagna, 1997.

31 Con i termini "sicuritarismo" e "sicuritario", ricalcati su espressioni di uso comune nella letteratura scientifica francese, mi riferisco al fenomeno per cui ogni disagio sociale viene automaticamente declinato in chiave di sicurezza.

32 A Bologna alcuni psicologi hanno ottenuto la possibilità di studiare il lavoro degli operatori delle volanti: seguendo su auto una volante, assistono all'operare di questa e poi ne intervistano gli operatori. Al di là di questo specifico studio, questa modalità di ricerca "concordata" non mi sembra possa offrire possibilità di osservazione, di informazioni e di ascolto soddisfacenti. È infatti sin troppo evidente che il "giro" che la volante fa fare al ricercatore (come a volte fa fare a qualche giornalista) è quasi sempre un giro "tranquillo" e "preparato" per "dare una buona immagine" del servizio. C'è dunque il rischio di una ricerca *biasée* che favorisca solo la buona immagine del servizio, al di là della buona fede o dell'ingenuità dei ricercatori.

33 Cfr. M. Banton, *The policemen in the community*, Tavistock, London 1964. Primo importante sociologo della polizia del secondo dopoguerra, M. Banton è autore dei tre saggi: *The Sociology of the Police*, in "Police Journal", 1971, 44, pp. 227-243; *The Sociology of the Police II*, in "Police Journal", 1973, 46, 341-362; *The Sociology of the Police III*, in "Police Journal", 1975, 48, pp. 299-315.

34 C'erano già stati gli studi di Sellin e altri della Scuola di Chicago. Cfr. T. Sellin, *The negro Criminal. A statistical Note*, "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", 1928, 140, pp. 11-29; Id., *Race Prejudice in the Administration of Justice*, "American Journal of Sociology", 1935, 41, pp. 212-217; L. Wirth, *Culture conflic and Delinquency. I. Culture Conflict and Misconduct*, "Social Forces", 1931, pp. 484-492. Si veda la recente analisi di questa letteratura proposta da

F. Brion e F. Tulkens, *conflictde culture et délinquance. Interroger l'évidence*, "Déviance et société", vol. 22, n. 3, pp. 235-262.

35 Cfr. E. Bittner, *Good organizational reasons for "bad" clinic records*, in H. Garfinkel, a cura di, *Studies in Etnomethodology*, Englewood Cliff (N.J.), Prentice Hall, opera ampiamente presentata in Italia da P.P. Giglioli e A. Dal Lago, *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna 1983.

36 J.P. Brodeur, *Police et coercition*, in D. Monjardet, J.C. Thœnig (a cura di), *Police, ordre et sécurité*, "Revue Française de Sociologie", 1994, XXXV, 3, pp. 457-486; E. Bittner, *Aspects of Police Work*, Northeastern University Press, Boston 1990.

37 Citerò a seguire alcuni francesi che hanno pubblicato articoli sulla rivista dell'IHESI e anglosassoni su varie riviste.

38 Secondo Brodeur, tra gli autori che nelle loro ricerche empiriche si rifanno alla teoria di Bittner o che la sviluppano, vi sono Bayley, Manning, Skolnick, Muir, Elliston, e tra i suoi più importanti estimatori, Herman Goldstein, considerato a sua volta il padre della teoria della "polizia di comunità". In Inghilterra è il capofila stesso della sociologia della polizia, Reiner, che si rifà a Bittner. In Francia, tra gli estimatori della teoria bittneriana si possono citare D. Monjardet, primo e unico sociologo francese a occuparsi di quest'oggetto di ricerca, il politologo J.L. Loublet del Bayle, lo storico René Lévy oltre che l'ex poliziotto diventato importante autore, J.C. Monet. Tra gli allievi o grandi estimatori di Bittner, il politologo Bayley si afferma come un esperto in materia di storia comparata della polizie. In effetti più che uno storico della polizia, dopo il suo contributo al libro edito da Tilly nel 1975 sulla formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale, Bayley appare indiscutibilmente come l'autore che conosce meglio le polizie di vari paesi; è anche sua un'importante ricerca sulla polizia giapponese.

39 Ogni polizia italiana dispone di una pubblicistica che va certamente analizzata nel quadro delle specifiche ricerche e in particolare secondo l'immagine che esse costruiscono e cercano di veicolare; ma riveste scarso interesse come fonte di informazione per la ricerca etnografica. Come testimoniano molti operatori, si tratta di riviste raramente lette dallo stesso personale. Anche i sindacati di polizia dispongono di riviste che escono con periodicità non regolare; esse copiano in parte lo stile e la forma delle riviste istituzionali e servono da tribuna per i dirigenti sindacali. Una rivista che invece ha meritato e merita ancora interesse è quella fondata da Franco Fedeli ("Polizia e Democrazia", prima edita col nome "Nuova Polizia e Riforma dello Stato", mensile). In questa trovano spazio lettere e interventi significativi di operatori di polizia e articoli su fatti e aspetti che la gerarchia e le stesse dirigenze dei vari sindacati non gradiscono vedere apparire sulle loro riviste.

40 Robert Reiner, cit.

41 L. Mucchielli, *Une sociologie militante du contrôle social. Naissance et développement du projet et formation de l'équipe francophone Déviance et Société, des origines au milieu des années quatre-vingt*, "Déviance et Société", 1997, 21.1, pp. 5-49; Id., *Les champs de la sociologie pénale. Vingt ans de recherches et de débats dans Déviance et Société, 1977-1997*, "Déviance et Société", 1999, 23, 1, pp. 3-40.

42 È Defferre, primo ministro dell'interno socialista del primo settennato di Mitterrand, ad abbozzare una riforma della polizia poi ripresa dal suo successore Pierre Joxe. Questi ha anche voluto, nel 1989, la creazione dell'Institut des Hautes Etu-

des de la Sécurité Intérieure (IHESI) che ha promosso varie ricerche, affidandole a universitari, e che da allora pubblica regolarmente una rivista tra le più importanti del settore in Europa. Per un'analisi di questi processi, si veda J.J. Gleizal, *Le désordre policier*, PUF, Paris 1985; J.L. Del Bayle, cit.

43 Si tratta della più importante rivista francofona europea nel campo degli studi giuridici, criminologici e sociologici e a carattere pluridisciplinare sulla devianza e il controllo sociale; vi collaborano francesi, belgi, svizzeri e qualche raro francofono di altri paesi.

44 Cfr. R. Lévy e R. Zauberman, *De quoi la République a-t-elle peur? Police, Black et Beurs*, in Aa. Vv., *Les modèle français de discrimination. Un nouveau défi pour l'antiracisme*, "Mouvements", 4, 1999, pp. 39-46.

45 L. Ferrajoli, 1996, cit., p. 837, nota 5.

46 D.H. Bayley, *Police: History*, in S.H. Kadish, a cura di, *Encyclopedia of Crime and Justice*, 1983, vol. 3, pp. 1120-1125.

47 E. Heilmann, *Des herbiers aux fichiers informatiques: l'évolution du traitement de l'information dans la police*, Tesi di dottorato in Scienza dell'informazione e della comunicazione, Università delle Scienze umane di Strasburgo, 1991. Dello stesso autore, *Le Bertillonage et les stigmates de la dégénéressance*, Conferenza al Gern-Interlabo su "The Image of crime and the criminal", Max Planck-Institut für Geschichte, 1992; *L'écriture Policière et l'observation de l'homme. Le traitement de l'information criminelle du XVIIIe au milieu du XIXe siècle*, (testo non pubblicato), 1993. L'autore ricorda anche che in latino il termine diventa *politia*, e, nell'antico francese *policie* o *pollice*. Ed è con il termine *Polizeiwissenschaft* che viene insegnata la scienza dell'amministrazione in Germania. Si veda inoltre M. Foucault, *La governamentalità*, "aut aut", 167-168, 1978 e soprattutto *Omnes et singulatim. Verso una critica della ragione politica...*,"Lettera internazionale", IV, n. 15, p. 35 e sgg.. Fra gli altri autori che sottolineano l'uso del termine, si veda P. Pasquino, *Police spirituelle et police terrienne. D. Reinkingk et V L. von Seckendorff*, in C. Lazzeri, D. Reynié (a cura di), *La raison d'Etat: politique et rationalité*, PUF, Paris 1992, pp. 83-115, che analizza le opere del 1653 e del 1656 di due alti funzionari di polizia.

48 Si veda la voce "politica" nel *Dizionario di politica* a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G.F. Pasquino. Nel suo *Stato, Governo e Società. Frammenti di un dizionario politico* (Einaudi, Torino 1985, pp. 46-47), Bobbio ricorda che è a Georg Jellinek con la sua *Dottrina generale dello stato*, del 1910, che si deve la distinzione tra dottrina sociologica e dottrina giuridica dello stato, distinzione che fu riconosciuta come rilevante da Max Weber, mentre, secondo Bobbio, Kelsen, criticando il duplice punto di vista di Jellinek, ridurrebbe lo stato totalmente nell'ordinamento giuridico. Da parte sua G.F. Poggi preferisce dire che il potere "si basa sul fatto che alcuni individui controllano delle risorse che assicurano la loro superiorità rispetto ad altri"; G.F. Poggi, *Lo stato. Natura, sviluppo, prospettive*, il Mulino, Bologna 1992, p. 11.

49 J. Delumeau, *La peur en Occident. XVe-XVIIIe siècles, Une cité assiègée*, Fayard/Pluriel, Paris 1978; e Id., *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Fayard, Paris. Si veda anche J. Delumeau, *Le sentiment de sécurité dans l'Histoire*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1990, pp. 19-26 (Atti del convegno costitutivo dell'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2-3 nov. 1989).

50 Cfr. J. Delumeau, 1978, cit., p. 539.

51 A. Dal Lago, *Tautologia della paura*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL, 1, pp. 5-42.

52 Su questi aspetti, in Italia si vedano M. Maneri, *Les médias dans le processus de construction sociale de la criminalité des immigrés. Le cas italien*, in S. Palidda, (a cura di), *Délit d'immigration. La construction social de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe*, COST A2 Migrations-C.E, Bruxelles 1996, pp. 51-72; M. Maneri, *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in A. Dal Lago (a cura di), *Lo straniero e il nemico, Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova 1998, pp. 236-272; Id., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.

53 Come scrive M. Bergès, cit., p. 320, oltre che in *Sorvegliare e punire*, da cui è tratta questa citazione, Foucault riprende questa analisi in *Volontà di sapere. Storia della sessualità* e poi in *Deux essais sur le sujet et le pouvoir*, in *Omnes et singulatim*, e ancora in una sua intervista con M. Perrot e J.P. Barou (*L'oeil du pouvoir*); cfr. M. Bergès, *Michel Foucault et la police*, in J.L. Loubet Del Bayle (a cura di), *Police et société*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse 1988, pp. 315-361.

54 M. Bergès, cit., p. 322.

55 E. Heilmann, cit., 1991.

56 Citato nella tesi di E. Heilmann, 1991.

57 Citato da M. Bergès, op. cit., p. 323; M. Foucault, *Histoire de la Folie*, Gallimard, Paris, 1972, pp. 464-465.

58 Cfr. E. Bittner, *Aspects of police work*, cit.; Id., *De la faculté d'user de la force comme fondement du role de la police*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1991, 3, 224-235. Secondo J.P. Brodeur questa tesi riposa su una interpretazione etnocentrica della storia moderna. Cfr. J.P. Brodeur, *Police et coercition*, op. cit.

59 M. Foucault, *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino 1976.

60 In realtà l'approccio anglosassone è marcato in parte da quello che N. Bobbio (1985 e 1995, op. cit., p. 49) chiama il funzionalismo parsonsiano, dominato dal tema hobbesiano dell'ordine e della conservazione sociale e dall'attenzione al sottosistema culturale, poiché considera che la massima forza coesiva di ogni sistema sociale dipenderebbe dall'adesione ai valori e alle norme attraverso il processo di socializzazione e di controllo sociale.

61 Già classici della sociologia come Weber e Simmel criticavano questa concezione (Cfr. A. Dal Lago, *Il Politeismo moderno*, UNICOPLI, Milano 1985 e Id., *Il conflitto della modernità. Il pensiero di Georg Simmel*, il Mulino, Bologna 1994); ma si veda anche W. Benjamin, *Parigi capitale del XIX secolo*, Einaudi, Torino 1987.

62 Y. Moulier-Boutang, *De l'esclavage au salariat. Economie historique du salariat bridé*, Puf, Paris 1999.

63 Fra altri, cfr. L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Hachette, Paris 1984; G. Procacci, *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Puf, Paris 1993 (ora in italiano, 1999).

64 Per una ricostruzione delle politiche e del governo della povertà si veda G. Procacci, cit.

65 Cfr. L. Chevalier, op. cit., pp. 594-595. L'autore cita l'opera in due volumi di E. Buret, *En quoi consiste la misère, par quels signes elle se manifeste en divers pays, quelles sont ses causes?*, la più premiata fra le 22 opere presentate al concorso sulla miseria organizzato dall'Accademia delle Scienze Morali nel 1840. Importanti riconoscimenti ottenne anche Moreau-Christophe, ispettore generale delle carceri. L'opera di Buret fu pubblicata in 2 voll. nel 1840 col titolo: *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*. Su questi aspetti si veda G. Procacci, 1993, cit.

66 Si veda E. Di Piazza, *L'avventura bianca. Testo e colonialismo nell'Inghilterra del secondo Ottocento*, Adriatica, Bari 1999.

67 Citato anche da E. Di Rienzo, *Il selvaggio metropolitano*, in "Progetto Sicurezza", 1996, pp. 86-87.

68 Questi aspetti sono ricordati anche da Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna, 1999.

69 Buret, citato da L. Chevalier, 1984, cit., p. 594-595. Sulle opinioni di Tocqueville contro gli effetti negativi dell'industrializzazione cfr. M. Guareschi, *Il lapsus di Tocqueville*, in A. Dal Lago, a cura di, *Lo straniero e il nemico.materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova 1998, pp. 45-63.

70 J.A. Davis, cit.

71 M. Pavarini, 1997, cit.; F. Alasia, D. Montaldi, *Milano Corea*, Feltrinelli, Milano 1960.

72 Con le varie innovazioni nelle politiche e nelle pratiche del governo della povertà. Cfr. G. Procacci, 1993, cit.; M. Bohlender, *Povertà, lavoro e società civile. Il governo dei poveri nell'epoca della ricchezza delle nazioni*, "Filosofia Politica", in stampa nel n. 1 del 2000.

73 Su questo concetto si veda A. Mastropaolo, *L'Etat ou l'ambiguïté. Hypothèses pour une recherche*, "Revue Française de Science Politique", 1987, vol. 36, n. 4, pp. 477-495.

74 Per quanto riguarda il caso italiano, si veda R. Canosa, 1989, cit., sulle polizie degli stati preunitari. C. Fijnaut è uno dei primi sociologi a segnalare che la raccolta di informazioni sugli individui costituisce uno dei tratti basilari dell'operatività della polizia moderna; cfr. C. Fijnaut, *Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale*, "Déviance et Société", 1980, IV, 1, 19-41.

75 E. Heilmann, cit., 1991.

76 Nel divertentissimo film *Fuga sull'Orient Express. Soluzione 7%*, Sherlock Holmes, da buon "sbirro", rimprovera Freud: "lei guarda ma non osserva".

77 M. Guillauté, *Mémoire sur la réformation de la police de France*, Paris 1749, riedizione Hermann, Paris 1974, citato da E. Heilmann, *Nouvelles technologies de sécurité et développement urbain: vers une nouvelle utopie sécuritaire?*, comunicazione al convegno "Villes du XXIe siècle" – La Rochelle, ottobre 1999 (in stampa negli atti del convegno). Guillauté è citato anche da Delumeau. Il concetto di panottismo è notoriamente spiegato da Foucault in J. Bentham, *Le Panoptique, précédé de "L'œil du pouvoir" entretien avec M. Foucault*, postfazione di M. Perrot, Belfond, Paris 1977.

78 Secondo le testimonianze di vari operatori delle questure di Firenze, Milano e delle città emiliane, la Ps ha accesso all'anagrafe, alla motorizzazione, all'USL ecc.; in Italia il codice fiscale viene attribuito alla nascita.

79 Su questi aspetti si veda soprattutto P. Del Negro, cit.

80 Cfr. J.A. Davis, cit., pp. 126 ss.

81 Sulla genesi e lo sviluppo dei vari documenti di identità istituiti al fine di assicurare il controllo di polizia in Francia, si veda Heilmann, cit., 1991; Id., *Le Bertillonage Et Les Stigmates De La Dégénéressance*, Conferenza al Gern-Interlabo *The Image of crime and the criminal*, Max Planck-Institut für Geschichte, 1992; Id., *L'écriture Policière et l'observation de l'homme. Le traitement de l'information criminelle du XVIIIème au milieu du XIXème siècle*, inedito.

82 Cfr. J.A. Davis, cit., p. 127, che si rifà alle ricerche di G.M. Bravo, e a vari contributi riuniti in E. Sori (a cura di), *Città e controllo sociale in Italia tra XVIII e XIX*, Milano 1982.

83 Cfr. E. Heilmann, 1991, cit.; Id., 1992, cit.

84 Cfr. J.A. Davis, cit., pp. 16-17, pp. 237 ss. Ieri come oggi, l'idea della criminalità e delle mafie come aspetti peculiari del Meridione piuttosto che come prodotto del dominio su queste società locali, rinvia di fatto a una "naturalizzazione" delle culture locali e in particolare delle subculture "criminogene" o "mafiogene", dando così loro un fondamento biologico che occulta la costruzione sociale delle mafie nel rapporto dominio-società locali.

85 Su questi aspetti la letteratura specifica riguarda solo una cerchia assai ristretta di "addetti ai lavori"; si veda comunque D. Bigo, cit., 1996 e Id. (a cura di), 1998, cit.

86 U. Beck, *D'une théorie critique de la société vers la théorie d'une auto-critique sociale*, "Déviance et Société", 1994, XVIII, 3, pp. 333-344. Si veda anche A. Baratta, H. Wagner, *Risque, sécurité et démocratie*, "Déviance et Société", 1994, XVIII, 3, pp. 331-332.

87 Z. Bauman, 1999, cit., e il cap. 5 di Id., *Dentro la globalizzazione, Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 1999.

88 Nel suo confronto con Habermas, già all'inizio degli anni settanta, l'autore osserva che non è più valido l'apparato categoriale aristotelico e la concezione vetero-europea. Su questi aspetti, ricordando Luhmann, è intervenuto B. Accarino, *L'integrazione sistemica nella società senza vertice e senza centro nelle opere del sociologo tedesco. Il potere contingente del sistema*, "il manifesto", 14-11-1998. Cfr. N. Luhmann, *Potere e complessità sociale*, Milano 1979; Id., *Sistemi sociali*, Bologna 1990.

89 Si veda U. Beck, cit. È Luhmann che sembra dar credito allo sviluppo della gestione sistemica delle minacce.

90 Si pensi all'opera di W. Benjamin e a quelle dagli autori citati da A. Dal Lago, *Il politeismo moderno*, cit.

91 Su questo "lato oscuro" della modernità, si vedano le opere già citate di M. Foucault, L. Chevalier, A. Dal Lago, *Il Politeismo moderno*, cit., e Id., *Il conflitto della modernità. Il pensiero di Georg Simmel*, cit., W. Benjamin, cit.

92 M. Davis, *Città di quarzo*, manifestolibri, Roma, 1999 (edizione integrale); Id., *Geografia della paura*, Feltrinelli, Milano 1999.

93 A. Baratta e M. Pavarini, 1998, cit. Sul sentimento di insicurezza connesso agli effetti del liberismo, si veda A. Rea, *Désintégration sociale et affaiblissement de l'Etat*,

in Y. Cartuyvels e Ph. Mary, a cura di, *L'Etat face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Labor, Bruxelles 1999, pp. 21-36.

94 In una parte della letteratura francofona si parla di "crisi del legame sociale" cfr. A. Rea, cit.

95 Si ricordi, fra altri, il caso del sindaco di S. Genesio (Mi) che vuole recintare con cancelli tutto il suo paesino e mettere delle "guardie di frontiera" agli ingressi, o il caso dei sindaci che hanno preteso di riservare l'accesso a impieghi locali solo a "residenti doc" o ancora il caso di sindaci romagnoli – del Pds – che volevano l'istituzione del passaporto regionale per gli immigrati non comunitari e infine quello della nuova giunta di Bologna che vuole istituire il "numero chiuso" per gli stessi soggetti.

96 Si vedano D. Bigo, L. van Outrive, M. den Boer, in D. Bigo (a cura di), *Sécurité et Immigration*, "Cultures & Conflits", 1998, n. 31-32; Id., *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure,* Complexe, Bruxelles 1992; Id., *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Presses de Sciences-Politiques, Paris 1996; M. Anderson, *Frontiers: territory and state formation in the modern world*, Polity Press, Cambridge 1996; M. Anderson, M. Den Boer, *Policing across national boundaries*, Pinter Publishers, London 1994; L. Wacquant, *Les prisons de la misère*, Raison d'agir, Paris 1999 (trad. it. Feltrinelli, Milano 2000); M. Davis, *Geografia della paura*, cit.

97 Si potrebbe anche dire che Haider è un esempio di espressione della costruzione sociale locale del nuovo ordine sociale.

98 Segno forse tra i più emblematici di tale fenomeno è che anche i prefetti sono arrivati a proclamare il loro sciopero, fatto inimmaginabile sino a qualche decennio fa.

99 L. Wacquant, *Les prisons de la misère*, cit.

100 Si vedano in particolare: vari numeri della rivista "Sicurezza e Territorio" di Bologna e poi i "Quaderni di città sicure" (pubblicazioni del Progetto della regione Emilia-Romagna); L. Violante, relazione al convegno "Il senso della sicurezza", Torino 26/9/1997; M. Barbagli, *L'occasione e l'uomo ladro*, il Mulino, Bologna 1995, Id., *Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*, convegno Istat, Roma, 22/9/1998 (su sito Istat); L. Pepino, *La città insicura e l'impossibile supplenza giudiziaria*, "Questione Giustizia", 1999, n. 5 (in stampa).

101 Si vedano in particolare S. Roché, *Le sentiment d'insécurité*, Puf, Paris 1993; Id., *La société incivile*, Seuil, Paris 1996; Id., *Sociologie politique de l'insécurité*, Puf, Paris 1999; Id., *La tolérance zéro est-elle applicable en France?*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1998, 34, pp. 203-232; M. Barbagli, *Egregio Signor Sindaco*, il Mulino, Bologna 1999. Per una critica della tesi di Roché, cfr. L. Mucchielli, *Compte rendu de Sébastian Roché Sociologie politique de l'insécurité*, "Revue Française de Sociologie", 1999, 1, pp. 187-190.

102 Cfr. S. Roché, *La "tolérance zéro" est-elle applicable en France?*, cit.

103 Per un approccio critico delle statistiche, fra altri si veda A.V. Cicourel, *Method and Measurement in Sociology*, The Free Press, New York 1964; J. Kitsuse, A.V. Cicourel, *A note on the use of official Statistics*, "Social Problems", 1963, 11, pp. 131-139 (*Note sur l'utilisation des statistiques officielles*, trad. fr. insieme a C.N. Robert, M. Sardi, *Modeste note sur une note qui l'est moins*, "La lettre grise de Pénombre", 1996); B. Aubusson de Cavarlay, *De la statistique apparente à la statistique judiciaire*

cachée, "Déviance et Société", 1998, 22, 2, pp. 155-180. Per una rassegna semplificata delle teorie, cfr. F.P. Williams, M.D. McShane, *Devianza e criminalità*, il Mulino, Bologna 1999. Tornerò su questi aspetti in particolare nel cap. VI.

104 Si veda in particolare J. Green, *Zero Tolerance: A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, "Crime and Delinquency", 1999, vol. 45, n. 2, pp. 171-187; Martin Innes, *Book Reviews. Policing change and change policing*, "Policing and Society", 1999, vol. 9, pp. 287-308 in Y. Cartuyvels e Ph. Mary, cit.

105 È per esempio anche a questo che si devono gli improvvisi ma prevedibili sette omicidi in poche ore avvenuti a New York nel novembre 1999.

106 I "graffiti" sono per esempio considerati tra i vari "disordini noti sotto il nome di senza-domicilio;... vi erano mendicanti inoffensivi e pacifici, ma anche drogati da sostanze illecite. Le inciviltà erano a legioni: persone ubriache, che vomitano, urinano, defecano o prendono droghe in pubblico o insultano i passeggeri. La frode contribuiva anche a creare un clima d'assenza di regole, sia con giovani che saltavano le barriere agli ingressi del metro o che rompevano le macchinette dei biglietti o che tenevano la porta aperta per far entrare i senza-biglietto in cambio di una mancia; cfr. Roché, *La "tolérance zero" est-elle applicable en France?*, cit.

107 Cfr. Roché, 1998, cit.

108 È per esempio emblematico che persino nell'Inghilterra postThatcher il trattamento sociale della tossicodipendenza sia stato mantenuto, tant'è che circa duemila tossicomani italiani si sono rifugiati a Londra dove hanno avuto accesso a indennità regolari, somministrazione controllata delle droghe, alloggio e seri progetti di reinserimento. È con Blair che questi programmi sono messi in discussione. Ringrazio Maurizia Garzia per le informazioni su questi aspetti.

109 In realtà, nel Meridione il fenomeno si modula diversamente. I soggetti privilegiati dall'azione repressiva restano ancora soprattutto i giovani locali sospetti di fare da manovalanza delle mafie ma spesso solo devianti che si illudono di trovare alternative alle condizioni di supersfruttamento al nero che al Nord riguardano invece gli immigrati irregolari e regolari. Si veda cap. VI.

110 Considerando le reazioni contro le inciviltà come legittima domanda di sicurezza, la tesi di Roché e di Barbagli è usata dai media come una giustificazione accademica della logica della tolleranza zero. Dopo la pubblicazione del suo libro *Immigrazione e criminalità*, Barbagli è stato continuamente sollecitato a rilasciare interviste da parte di tutti i media locali e nazionali. In occasione del suo libro *Egregio signor sindaco*, cit., con le lettere dei cittadini al sindaco, "la Repubblica" (12/9/1999, p. 4) gli ha dedicato un'intera pagina, includendo peraltro la falsificazione di fatti noti: la sinistra avrebbe perso a Bologna perché non avrebbe ascoltato la domanda di sicurezza dei cittadini. I risultati elettorali dimostrano che è proprio una parte dell'elettorato di sinistra a non votare, facendo vincere la destra, la quale a sua volta non ha preso molti più voti delle precedenti elezioni. Come indicano vari sondaggi e inchieste, questo astensionismo è stato una reazione alla politica di destra della precedente giunta e del governo D'Alema, tanto che alcuni celebri commentatori, tra cui Ginsborg e Dahrendorf, hanno suggerito alla sinistra di rilanciare un po' di welfare se vuole recuperare l'elettorato perso.

111 Seguendo la logica della fede nelle statistiche, viene affermato che se gli immigrati di oggi, e ovviamente soprattutto i clandestini, hanno tassi di criminalità più alti

degli italiani – mentre in passato non sarebbe stato così – non è perché siano più discriminati degli italiani (cfr. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità*, cit.). In senso opposto alle interpretazioni di questo autore vanno numerose ricerche realizzate in vari paesi negli anni sessanta-settanta e dopo. Tra gli scritti meno recenti del secondo dopoguerra si veda: D. Szabo, cit.; M. Banton, *The policemen in the community*, Tavistock, London 1964; J. Costa-Lascoux, F. Soubiran, *Travailleurs immigrés et contrôle social*, "Déviance et Société", vol. 4, n. 3, 1980, pp. 279-302; R.J. Kelly, *I molti aspetti della criminalità organizzata negli Stati Uniti*, "Rassegna italiana di Sociologia", 1993, XXXIV/2, pp. 201-242. Tra i lavori più recenti si veda F. Brion, *Chiffrer, déchiffrer. Incarcerations des étrangers et construction sociale de la criminalité des immigrés en Bélgique*, in S. Palidda (a cura di), 1996, cit.; F. Brion e F. Tulkens, *Conflit de culture et délinquance. Interroger l'évidence*, "Déviance et société", vol. 22, n. 3, pp. 235-262; M. Tonry, a cura di, *Ethnicity, Crime, and Immigration, Comparative and cross-national perspectives*, The University of Chicago Press, Chicago 1997; S. Palidda, *La criminalisation des migrations*, cit.; R. Lévy e R. Zauberman, cit. Si vedano anche i contributi riuniti in Y. Cartuyvels, F. Digneffe, A. Pirès e Ph. Robert (a cura di), *Politique, police et justice au bord du futur*, L'Harmattan, Paris 1998. Barbagli trascura soprattutto un dato cruciale del contesto attuale: la criminalizzazione delle migrazioni in quanto tali (cfr. cap. VI e VII).

112 Si veda il rapporto di Human Minority Group presentato nel dicembre 1999; cfr. D. Francesconi, *Il belpaese bocciato in discriminazioni*, "il manifesto", 12/12/99.

113 Cfr. J. Delumeau, 1990, cit.

114 *Ibid.*

115 F. Dubet, *Insécurité et marginalités*, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1990, pp. 42-46. Questa constatazione è condivisa anche da Y. Cartuyvels e Ph. Mary.

116 Y. Cartuyvels e Ph. Mary, cit., p. 9.

2

I mutamenti nella polizia italiana dalla riforma del 1981 agli anni novanta

"La polizia è meno un'istituzione d'ordine che un luogo dove la società gestisce il disordine il meglio possibile"
J.J. Gleizal, *Le désordre policier*, Puf, Paris 1985, p. 9.

"Se è vero che la polizia nasce con lo stato, se è condizionata dall'alto, si forma però dal basso, avendo come fonte l'eterogeneità della società"
Ivi, p. 40.

"La polizia ha nei fatti una autonomia che attinge nel suo rapporto con la società o piuttosto nella sua condizione che la mette tra questa e il potere"
Ivi, p. 41.

Premessa

L'assetto istituzionale-organizzativo e le pratiche delle forze di polizia derivanti dalla legge di riforma n. 121 del 1981 e dalle direttive e decreti successivi sono caratterizzati da continuità e da adattamenti, piuttosto che da rotture rispetto al passato. La riforma del 1981 può comunque essere considerata come uno dei più importanti cambiamenti di un settore cruciale dello stato avvenuto in Italia dal 1945 in

poi. Essa si impone, seppur tardivamente, quando ci si accorge che la polizia e la sicurezza interna non possono restare immutate di fronte ai cambiamenti sociali, politici e culturali che il paese aveva attraversato già negli anni sessanta e ancor più negli anni settanta. Tuttavia, questo avvenimento è stato quasi totalmente ignorato dalle scienze sociali: mancano del tutto sia un'analisi del processo politico e sociale che aveva portato alla legge, sia ricerche empiriche sul suo esito.

Si potrebbe dire, in sintesi, che la riforma del 1981 ha sancito l'inizio del periodo di passaggio da un sistema di polizia e in generale di sicurezza interna forgiato (con Scelba negli anni cinquanta) come strumento decisivo per assicurare il potere del partito-stato, a un assetto più o meno funzionale al governo consociativo della società italiana. La sicurezza interna, insieme agli affari esteri e alla pubblica istruzione, è il settore che la Dc ha cercato di mantenere più a lungo sotto il suo diretto controllo. Se socialdemocratici e socialisti erano arrivati a strappare, anche se per brevi periodi, i ministeri della Difesa e degli Esteri, essi non sono mai riusciti a ottenere il dicastero del Viminale (il primo ministro degli Interni non democristiano sarà il leghista Maroni con il governo Berlusconi). Tuttavia, va anche detto che già negli anni sessanta l'impronta scelbiana appariva in declino, sia perché la gestione dell'ordine pubblico non poteva fare a meno di accettare la negoziazione con i servizi d'ordine dei sindacati e del Pci, sia perché la nuova generazione dei funzionari di polizia, provenienti da una formazione non militare, cominciava a manifestare vedute più aperte. Tra questi emersero i primi "carbonari" che organizzarono clandestinamente il movimento per la democratizzazione e la smilitarizzazione, cioè per la riforma, sin dagli inizi degli anni settanta, influenzati dall'ondata di lotte operaie, studentesche e popolari del periodo.

Come osservano alcuni intervistati, era diventato sempre più difficile impiegare nei reparti mobili (l'ex Celere), nella Squadra mobile, nella Digos, nelle stesse volanti, il poliziotto degli anni cinquanta, formato, inquadrato e comandato secondo un'ottica militare antagonista alla società. Due sono comunque gli attori che possono essere considerati principali nel processo che porta alla riforma: il primo è il movimento dei funzionari (civili) e dei poliziotti di base, che sin dagli inizi degli anni settanta rivendica la democratizzazione e la smilitarizzazione della polizia, trovando sostegni nelle confederazioni sindacali (le quali, dopo il ciclo di lotte del 1968-72, avevano acquisito un peso notevole nel sistema politico italiano) ma anche trovando ascolto nel Psi, in personalità varie e in una parte degli opinion maker, tra cui va ricordato Pasolini. Il secondo attore principale è rappresentato da parte

della gerarchia, essenzialmente la componente civile della Ps, cioè quella schiera di funzionari che dirigevano e dirigono sia le operazioni di ordine pubblico, sia tutte le attività investigative (Uffici politici, Squadre mobili, Criminalpol). Da questo secondo attore la riforma è stata intesa come modernizzazione nella continuità.

1. Dopo la riforma

Le vicende politiche degli anni settanta (esplosione dei terrorismi, crescita della criminalità organizzata, riproduzione dei movimenti di massa, delle rivolte e degli scontri di piazza) permisero ai conservatori di ritardare la riforma sino al 1981, quando di fatto il movimento dei poliziotti era ormai rifluito. La riforma fu quindi votata non tanto su pressione delle istanze degli attori prima citati, che di fatto non avevano accresciuto il loro peso sul processo di implementazione della politica di sicurezza, quanto nel quadro di uno dei tanti negoziati tra le varie forze della coalizione di governo e l'opposizione, in un periodo storico contrassegnato dal cosiddetto "compromesso storico". Come è spesso avvenuto anche per altre riforme, la 121 fu in realtà elaborata e discussa solo da pochi addetti ai lavori, anche perché la parte principale del testo riguardava la normativa relativa alla transizione dallo statuto militare allo statuto civile di regolamenti, ruoli, carriere, trattamenti e così via, mentre gli articoli che definiscono i caratteri generali della nuova polizia di stato (la sigla resta sempre Ps e continua ad essere confusa con Pubblica sicurezza) sono di fatto abbastanza generici. In effetti, come per altre riforme, il compromesso tra conservatori, modernizzatori e democratici condusse all'approvazione di un testo vago, la cui applicazione avrebbe dato inevitabilmente luogo a inadempienze, deformazioni e compromessi con il passato.[1]

Questo esito non sembra attribuibile alla volontà di un soggetto razionale specifico, ma più semplicemente a una pratica di governo basata sulle mediazioni tra interessi e orientamenti anche opposti.[2] Infatti, mentre l'intento iniziale di alcuni riformatori era quello di riordinare, modernizzare, democratizzare e smilitarizzare la polizia e in generale l'organizzazione della sicurezza interna, il risultato è stato non solo di non scalfire il "disordine" del settore preposto all'ordine,[3] ma di arrivare a legittimare meglio di prima i particolarismi degli apparati ministeriali e delle gerarchie delle forze interessate, sia a livello centrale sia a livello locale. Come è stato osservato, i particolarismi di questo settore dello stato hanno in Italia una lunga tradizione, che corrispon-

de innanzi tutto alla "pluralità" dei gruppi di potere, delle correnti e sottocorrenti dei partiti e alla subalternità statuale a essi. È proprio nel periodo della riforma che il sistema politico italiano favorisce la diffusione di questi particolarismi, attraverso una lottizzazione legittimata con l'anamorfosi dello stato di diritto democratico.[4] Quest'esito è inscritto nella stessa formulazione degli articoli principali della legge 121/81. Infatti, dall'articolo 1, che definisce le "responsabilità" e competenze del ministro dell'Interno, sino all'articolo 5, che riguarda quelle del capo della polizia, e ancora con l'articolo 6, che riguarda il coordinamento e la direzione unitaria delle forze di polizia, nessuna sanzione è prevista nei confronti di chi non assolve ai doveri relativi alla responsabilità politica, amministrativa e operativa, o di chi non ottempera alle direttive ricevute.[5] Un simile assetto normativo, ovviamente, non può che favorire i particolarismi.

Come è noto, le "guerre" tra le polizie e tra le stesse strutture interne della polizia sono, anche se in misura diversa, diffuse in tutti i paesi. Non è esagerato affermare, tuttavia, che in Italia il disordine dell'universo delle polizie ha raggiunto, dopo gli anni sessanta, livelli inimmaginabili in altre "democrazie occidentali": agenti uccisi "per sbaglio" da colleghi di un'altra forza o della stessa forza; nuclei investigativi o persino colleghi della stessa struttura impegnatissimi a pedinarsi, spiarsi o rubarsi i confidenti a vicenda. In Italia la razionalizzazione e il management moderni non sono dunque riusciti a penetrare le forze di polizia proprio a causa delle resistenze coriacee opposte dai particolarismi politici impegnati nelle varie lotte di potere. Per certi versi, solo nel periodo di Scelba si è imposta una direzione politica delle polizie relativamente forte, mentre nel periodo successivo si può parlare di un apparato diviso in fazioni alla ricerca di protezioni politiche. Secondo un alto funzionario del ministero:

> In Italia chi ha quasi sempre vinto le elezioni sono i prefetti poiché, anche se in apparenza sono figure sbiadite e di basso profilo, dispongono di una vasta panoplia di mezzi, anche finanziari, che possono utilizzare con una certa discrezionalità.[6]

Il fallimento della riforma del 1981, o la sua vanificazione, sembrano derivare anche da una concezione organizzativa di fatto rimasta immutata, il cui cambiamento non era del resto previsto dalla legge. Le forze di polizia godono di una notevole autonomia di gestione rispetto ai ministri da cui dipendono "organicamente".[7] All'assenza di coordinamento effettivo corrispondono sprechi di risorse dovuti alla dupli-

cazione di strutture e mansioni, tra cui per esempio le centrali operative che gestiscono le chiamate e le rispettive risposte (113 e volanti per la polizia, 112 e radiomobili per i carabinieri, 117 per la guardia di finanza, altri per la polizia municipale). Altri sprechi sono dovuti alla creazione di nuove strutture interforze (quali la DIA) che non impediscono alle varie polizie di mantenere proprie strutture e attivare operazioni concorrenti. Alle divisioni tra le diverse polizie, inoltre si è aggiunta la divisione tra le strutture interne a ogni forza di polizia, in un quadro generale caratterizzato dall'assenza di un'autorità effettivamente sovrana.[8] Così si è espresso in proposito G.C. Caselli nel 1993:

> Nel momento in cui viene a mancare il coordinamento tra le forze di polizia, nel momento in cui un'iniziativa come quella della DIA viene ostacolata tanto da trasformarla in una delle tante polizie, allora possiamo dire che più che sull'orlo siamo già un pochino dentro l'abisso![9]

E così gli ha fatto eco L. Violante:

> Oggi abbiamo sei organismi di polizia in insana competizione: i ROS, lo SCO, i GICO, il SISDE, il SISMI e la DIA. Proprio nei confronti della DIA è oggi in atto un'azione di boicottaggio. La DIA deve farsi strada a fatica e la legge che la istituisce viene applicata in maniera soggettiva: dovrebbe ricevere tutti i materiali di indagine prodotti dalle altre polizie, ma in realtà questo non succede.[10]

Si tratta, come è noto, di due personalità estremamente autorevoli, padri di un progetto di razionalizzazione del settore sicurezza, che tuttavia non sembra aver ridotto particolarismi e sprechi. Ma l'incapacità dell'agire politico e amministrativo, caratteristica di ogni paese "democratico sviluppato", in Italia sembra accentuarsi. Si realizza così l'apparente paradosso di un paese che in proporzione spende più degli altri, impiegando una maggiore quantità di uomini e mezzi per la sicurezza interna, ma sembra ottenere il "rendimento" più scarso (vedi il capitolo sei). Inoltre è da sottolineare come la riforma della pubblica amministrazione tentata da Cassese abbia suscitato nei ranghi delle polizie più ostilità che sostegno, mentre quella di Bassanini è spesso ignorata se non sabotata.

Con la crisi di credibilità delle autorità politiche e l'incertezza sui mutamenti del sistema politico dei primi anni novanta, la competizione tra le varie fazioni per il mantenimento o il rafforzamento del proprio peso rispetto al potere politico sembra acuirsi. Con una certa malizia, l'allora ministro dell'Interno Mancino, dichiarava:

Mentre vedo tutti i giorni il capo della polizia, non vedo tutti i giorni il comandante dei carabinieri e non vedo mai il comandante della guardia di finanza. Io potrei dire "Per favore ci possiamo vedere? [...] Più di tanto non posso fare! E poi si dice che io sono l'autorità nazionale della sicurezza pubblica! [È quanto prescrive l'articolo 1 della legge 121/1981; *N.d.A.*]

L'allora capo della polizia V. Parisi, con l'intento di precisare le più evidenti carenze di coordinamento, sminuiva la polemica dicendo: "È nella distribuzione delle forze sul territorio. Noi francamente saremmo poco seri e poco corretti nel dire che questa è adeguata".[11] L'allora ministro Mancino sembrava schierarsi col partito della razionalizzazione modernista:

Così com'è l'assetto delle forze dell'ordine nel nostro paese [...] ce ne sono parecchie. Bisognerebbe ricondurre il tutto a unità. [...] Noi avremmo bisogno di unificazione delle sale operative, avremmo bisogno di una banca dati unitaria e avremmo bisogno di un servizio intelligente a disposizione delle forze dell'ordine. [...] L'unificazione avrebbe bisogno di un sistema politico rinnovato quasi per intero.

Mentre, da parte sua, Violante rilanciava l'obiettivo della razionalizzazione:

Noi abbiamo un sistema politico che si fonda su pesi e contrappesi senza responsabilità politica; a pesi e contrappesi corrisponde la pluralità di quasi tutto, comprese le forze di polizia. [...] Manca un uso razionale delle risorse disponibili.

Queste considerazioni di Mancino e Violante, alle quali potremmo aggiungerne molte altre, sono state di fatto il prologo del confronto che ha condotto all'attuale assetto politico e all'attuale gestione della sicurezza interna in Italia. È nei discorsi e scritti di Violante, a volte ripresi da qualche alto dirigente di polizia,[12] che è possibile trovare alcune delle teorizzazioni poi riprese nelle stesse relazioni annuali del ministero dell'Interno al Parlamento dal 1997 in poi.

Dopo più di dieci anni di ipotesi di riassetto del settore sicurezza (da quella di Mancino a quella dell'ex ministro della Difesa, Andò, del Psi, sino a quella della stessa arma dei carabinieri), è infine con il governo D'Alema che quest'opera si compie, malgrado lo scontento evidente di una parte dei dirigenti della polizia di stato[13] e la quasi soddisfazione delle attese della gerarchia dei carabinieri.[14] Sul piano formale questo riassetto sembrerebbe più equilibrato del precedente dal punto

di vista dello status dei carabinieri e della polizia nella sicurezza interna. Tuttavia, al di là della questione di sapere sino a che punto l'arma dei carabinieri abbia forse accresciuto effettivamente i suoi poteri e la sua autonomia,[15] si può constatare che la *querelle* che tale riforma ha scatenato mostra in modo estremamente palese che in Italia il governo delle polizie resta piuttosto precario e la divisione se non l'opposizione tra queste sono lungi dall'essere superate. Il "comparto sicurezza" recentemente creato include formalmente tutte le polizie (Ps, CC, GdF, Guardia forestale e polizia penitenziaria), ma secondo alcuni sembra premiare la logica militare. La stessa modifica si è imposta anche nel dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dove, in contemporanea al licenziamento del direttore Margara, evidentemente giudicato non idoneo rispetto al nuovo modello repressivo-penale, è stato istituita una sorta di servizio segreto della polizia penitenziaria con ampia libertà operativa nelle carceri dopo aver permesso l'accesso dei comandanti della polizia penitenziaria al ruolo di direttore di carcere e in seguito anche del personale civile[16] (compresi gli assistenti sociali e psicologi addetti al reinserimento dei detenuti in semilibertà).[17] Secondo alcuni osservatori le varie misure adottate dal governo D'Alema, tra cui il cosiddetto "pacchetto sicurezza", ancora non del tutto definito, prospetterebbero una politica repressiva e penale sempre più severa.[18] In effetti, come scrivono Baratta e Pavarini, dagli anni settanta in poi la sinistra ha svolto un ruolo decisivo sia nel varo di leggi che hanno accresciuto il carattere repressivo del sistema e la penalizzazione, sia nel promuovere norme di riduzione della penalità. Ma la tendenza che sembra affermarsi, in particolare dal 1998 in avanti (seguendo l'esempio di Blair e la cosiddetta "terza via"), accentua le scelte repressive e penali non tanto in virtù di una sorta di oscillazione tra eccessi di garantismo e eccessi di penalismo,[19] ma piuttosto perché si afferma un'evidente tendenza che ricorda il fenomeno della criminalizzazione della questione sociale e della questione meridionale. Il settore delle polizie è diventato in proporzione il comparto che assorbe indisturbato sempre più risorse: i particolarismi delle forze di polizia garantiscono posti di potere che sarebbero altrimenti eliminati da strutture unitarie; significano budget e mezzi aggiuntivi che corrispondono a privilegi grandi e piccoli distribuiti ai membri dell'apparato, creando quindi un universo di connivenze. A tal proposito, è emblematico che non sia mai stata aperta un'inchiesta sulle forniture alle forze di polizia, per esempio per la loro informatizzazione, la manutenzione e i servizi esternalizzati.

Quanto ai sindacati, va notato che sembrano in buona parte assorbiti a livello centrale, ma spesso anche a livello di questure, da una lo-

gica neocorporativa frammista a pratiche clientelari o paternalistiche tradizionali. Tra gli episodi che illustrano bene il rapporto tra vertici sindacali e vertici di polizia, vanno annotate le promozioni (sino alla nomina a questore) concesse quasi sempre ai segretari nazionali del SIULP e del SAP, anche se per anni in permesso sindacale, cioè "staccati dalla produzione".

2. Discorsi e opinioni sui cambiamenti nelle polizie

Dopo il 1981, gli slogan più popolari lanciati da Vicari, allora capo della polizia, furono "polizia al servizio del cittadino" e "polizia tra la gente". Nel 1988, in un discorso alle nuove reclute, Parisi, il più duraturo capo della polizia, parlò sia di "evitare al massimo l'uso delle armi", sia di "comprensione e umanità", di "poliziotto uomo di pace" e di "poliziotto che deve stare in strada".[20] In effetti, durante gli anni ottanta, nella polizia e in parte anche tra i carabinieri, la guardia di finanza e le polizie municipali, sembra diffondersi una certa sensibilità sociale o umanitaria, comune a una parte del mondo cattolico e della sinistra. Il nemico sociale e politico è identificato innanzitutto nei terrorismi rosso e nero e poi nelle mafie. L'ideale del poliziotto democratico di quegli anni sembra collocarsi tra la figura dell'operatore sociale e quella del mitizzato bobby inglese (una polizia, quella inglese, che però concretamente tendeva a essere sempre più caratterizzata da comportamenti razzisti e violenti).[21] Quelle forze e intelligenze democratiche che ancora non si sono stancate di auspicare una "concezione sociale della sicurezza", ossia una "concezione democratica e riformista della polizia", sono però oggi ultraminoritarie, anche se cercano di rilanciare la loro battaglia.[22] In un suo articolo, Gigi Notari, uno dei più noti dirigenti della sinistra SIULP rimasti attivi, invoca una visione "umana" della polizia, caratterizzata da una sensibilità sociale e "multiculturale", anche se constata quanto la realtà sia del tutto lontana da tali auspici:

> Ci troviamo di fronte a continui meccanismi di riferimento autoritario, autorelazionale [...] in sintesi una predisposizione a dinamiche chiuse che vedono nell'interlocutore sociale, istituzionale o nell'utente stesso una sorta di altra parte se non di vera e propria controparte.[23]

In accordo con l'opinione dei vari poliziotti democratici, Notari aggiunge:

La cosa scientificamente organizzata contro il cambiamento (la riforma) sono state le scuole di polizia; portate avanti con l'alibi di contrastare eventuali "sbracamenti" comportamentali, hanno in realtà incrementato il modello militare, gerarchico, autoritario. Per condurre queste scuole l'amministrazione (la gerarchia) si affidò alle personalità che si erano in gran parte distinte nel ruolo di freno riformista, individuandole, in linea di massima, in dirigenti provenienti dall'ex accademia militare del corpo. Allo stesso tipo di dirigenti venne affidata la conduzione degli uffici del personale di tutte le questure.

In realtà, la scelta di puntare sui dirigenti di formazione militare per la direzione delle scuole, per la gestione del personale a livello locale e soprattutto per i reparti mobili (ex Celere), appare di fatto scontata, sia perché i dirigenti civili non hanno formazione e competenza in materia, sia perché i militari sono considerati (anche da personalità di sinistra) gli unici in grado di educare, inquadrare, disciplinare e governare gli uomini. Ancora negli anni ottanta, quando non si era ancora esaurita la spinta dei movimenti sociali e degli scontri di piazza, i dirigenti dei reparti mobili, come testimoniano molti intervistati, erano spesso più o meno apertamente "di destra".

Posso comunque dire che tutti gli operatori di polizia da me incontrati, dal dirigente all'agente, dal più anziano al più giovane, dal sindacalista al non sindacalizzato, condividono un'opinione a chiari e scuri sulla riforma e i suoi esiti. Tutti appaiono ovviamente soddisfatti per le condizioni di lavoro e di vita e per uno statuto sociale generalmente considerati buoni rispetto a quelli del personale di altri settori pubblici e privati. Ma vediamo qui di seguito un collage delle opinioni più significative di vari intervistati, cominciando da quella di un dirigente:

> Già prima [della riforma del 1981; *N.d.A.*] le cose erano cambiate. Ricordo che quando sono entrato, nel 1973-74, si sentiva la forte stretta disciplinare su tutti, dai funzionari ai militari! La sanzione faceva paura, perché comportava trasferimenti ecc. Ma già negli ultimi anni prima della riforma non c'era più il terrore della sanzione disciplinare.

Il trasferimento fa paura non solo per i costi e i disagi che certamente implica per la famiglia, in particolare quando questa è ben inserita socialmente, maggior danno, infatti, risiede nella perdita improvvisa di ogni relazione sociale e professionale, interna ed esterna. Lo status del poliziotto si costruisce poco a poco con scambi vari (il più banale è quello di far avere il passaporto all'amico o al conoscente sen-

za passare per la trafila ordinaria; oppure l'interessamento per far avere una licenza, un permesso ecc.). Il danno arrecato dal trasferimento può essere molto rilevante, in particolare per quei poliziotti che si sono costruiti un certo numero di confidenti, un tipo di patrimonio assolutamente legato al territorio. Tra gli intervistati, segnalo il caso di un assistente che abita in una città relativamente vicina a quella in cui lavora, ma non ha mai chiesto il trasferimento e né lo desidera, perché dove lavora si è ormai creato il suo spazio e si trova a suo agio. Ritiene che, se andasse al commissariato della città dove abita, dovrebbe ricominciare da capo, subendo inevitabilmente umiliazioni, angherie o semplicemente carichi di lavoro che in genere vengono rifilati al nuovo arrivato. Questo perché in polizia, la regola non scritta vuole che ogni situazione abbia le sue particolarità. A questo si aggiunga il fatto che il riconoscimento dell'autorità si conquista sul campo, dimostrando le capacità con i fatti.[24] Secondo alcuni dirigenti, la riforma non avrebbe perciò introdotto mutamenti molto rilevanti: "Quando ci fu la riforma non c'è stato un grosso sconvolgimento, non c'è stata un big-bang. Anche l'emergenza del ruolo dei sindacati è stata molto graduale, non c'è stato l'assalto al Palazzo d'inverno!"

Diversa è invece la percezione di chi stava e sta ai livelli inferiori. Erano infatti i "proletari in divisa" ad aver dato forza al movimento, con mobilitazioni clandestine e con innumerevoli denunce di una condizione di subordinazione "feudale".[25] Vediamo dunque la testimonianza di un sovrintendente, delegato SIULP, 27 anni di anzianità, trascorsi quasi sempre in un capoluogo regionale del Nord.

> Bisogna dire che la riforma ha portato cose buone e cose discutibili: prima qui la situazione dei poliziotti era veramente assurda, si arrivava al punto di dormire su una brandina, in ufficio, per settimane, e succedeva che le mogli venivano a protestare sotto la questura perché da 15 giorni non avevano più notizie dei loro mariti. Adesso si è passati all'estremo opposto, con l'atteggiamento di quelli che si comportano come dipendenti di una qualsiasi amministrazione, alle due timbrano il cartellino e se ne vanno.

Le osservazioni di alcuni anziani, condivise anche da altri, mettono a fuoco una delle questioni più importanti, cioè la crisi della coesione interna:

> Purtroppo, la riforma ha portato scompiglio; il rispetto non esiste più! Non la sottomissione al grado, quella no, ma il rispetto del grado. Poi la differenza che è nata tra vari uffici [...] per esempio la Digos, la Squadra mobile non si toccano! [assistente, trentotto anni di anzianità].

In effetti, malgrado tutte le divisioni e i conflitti noti e meno noti, soprattutto a livello locale i poliziotti erano caratterizzati da un certo spirito di corpo, dovuto all'attribuzione d'identità dell'"istituzione totale" e all'isolamento nel rapporto antagonista con la società locale (la questura era "una sorta di fortino in una sorta di guerra di posizione").

3. A proposito della sindacalizzazione della polizia italiana

La nascita e lo sviluppo della sindacalizzazione della polizia di stato, come delle altre polizie locali e private, è un fenomeno ancora poco studiato. Esistono molte testimonianze di protagonisti e documenti, qualche tesi di laurea e tanti articoli di giornale,[26] ma una vera e propria ricerca sul fenomeno non è stata mai avviata. Gli stessi sindacati di polizia non sembrano ancora aver maturato l'interesse a promuovere uno studio su se stessi. Come scrive G. Notari:

> L'unica novità (dopo la riforma del 1981) venne rappresentata dalla presenza del movimento sindacale. All'interno delle stesse organizzazioni sindacali purtroppo vennero in maniera rassicurante ribadite logiche di rappresentanza coniugate al gerarchico.[27]

Nati in parte come inquadramento formalizzato del movimento degli anni settanta e in parte come istituti previsti dalla riforma, e dunque favoriti anche dagli stessi vertici, i sindacati di polizia hanno acquisito un certo peso proprio negli anni ottanta. Rappresentanti di una categoria di lavoratori del tutto particolare, i sindacati di polizia si sono trovati sin dall'inizio fagocitati da un sistema di tipo paternalistico e tradizionale, non privo di elementi clientelari. Essi sembrano essersi ben presto adeguati a una sorta di cogestione del settore, grazie anche all'afflusso non trascurabile di funzionari e dirigenti, non a caso in posizioni direttive. Come è stato spesso notato, "per gestire al meglio la polizia conviene avere dei sindacati forti" (frase di un alto dirigente della polizia francese). I sindacati di polizia, tuttavia, sembrano oggi in crisi. Innanzitutto si è verificata una proliferazione: oggi i sindacati di polizia sono tredici, con una conseguente diminuzione del numero degli iscritti nelle due principali organizzazioni (SIULP e SAP). Si dice che il 75-80 percento del personale di polizia sia sindacalizzato. Sino alla metà degli anni novanta il SIULP dichiarava circa 35.000 iscritti e il SAP tra i 25 e i 30.000. Il primo dei due principali sindacati si considera l'u-

nico erede del movimento per la riforma: è stato sempre direttamente legato alle tre confederazioni sindacali e accusa il SAP di essere il "sindacato giallo" creato per volere dei vertici. Nei fatti le differenze tra le due sigle sembrano ormai lievi, anche se con l'arrivo al governo del Polo il SAP era stato sospinto nell'area di An. Ma il successivo declino del centro-destra sembra averlo riportato di nuovo a oscillare tra la destra e l'area governativa, mentre il SIULP manifesta la tendenza a scivolare verso la destra della maggioranza al governo.

Il SIULP è sempre stato diviso in tre correnti più o meno corrispondenti alle tre confederazioni. Ma la crisi dei partiti e la ridefinizione dell'assetto politico e sindacale sembrano aver provocato uno scompiglio anche in questi schieramenti tradizionali. La scarsa capacità di alcuni dirigenti della CGIL, insieme alla negligenza della segreteria confederale nei confronti di questo settore, hanno favorito la corrente CISL. In molti congressi provinciali e regionali la nuova direzione del SIULP sembra aver fatto ricorso a metodi illegittimi che sono stati però accettati dalle confederazioni. La vicenda ha spinto centinaia di militanti ad abbandonare il SIULP, molti dei quali considerati tra i migliori dal punto di vista sindacale e democratico. Oggi anche il SIULP sembra gestito da persone che oscillano tra la destra della maggioranza di governo e il Polo. Nel novembre 1999 la crisi interna al SIULP è esplosa pubblicamente, in seguito alla scelta della CGIL di non sostenerlo più, proponendo ai lavoratori del settore sicurezza l'iscrizione diretta a un nuovo sindacato di categoria. Secondo alcuni questa scissione rifletterebbe l'attuale scontro tra CGIL e CISL. L'esito di tale scelta della CGIL è per il momento poco prevedibile, ma rischia di essere fallimentare, visto che la maggioranza della stessa componente CGIL del SIULP non l'ha condivisa.

Come mostrano varie testimonianze, per gli operatori di polizia l'appartenenza al sindacato è spesso dovuta a ragioni di carattere utilitaristico (la raccomandazione per vincere il concorso interno, per il trasferimento, per l'alloggio, o la protezione contro una sanzione o un dirigente "cattivo"). Tuttavia, dopo lunghe conversazioni con i sindacalisti e gli iscritti, e lunghi periodi di osservazione partecipante nelle loro sedi, emergono anche motivazioni che rinviano alla condivisione di valori e comportamenti, cioè a un bisogno di identificazione collettiva.[28] Il sindacato è peraltro l'unico luogo in cui un semplice assistente può trovarsi a essere dirigente del funzionario iscritto:

In quasi tutte le questure anche gli alti funzionari sono stati nel sindacato, perché può servire per la carriera e i trasferimenti, e inoltre consente di andare incontro a una "vita tranquilla", lasciando al sindacato stesso la soluzione di eventuali controversie con i subordinati. Ri-

trovarsi invece a essere il bersaglio di una protesta sindacale equivale, almeno sinora, a un "siluro": si viene subito convocati al Viminale e possono "essere guai". Un dirigente sindacale precisa:

> Non si possono coprire certi comportamenti scorretti, è meglio perdere funzionari iscritti per guadagnarne tra i non funzionari. Il sindacato non può condizionare le sue scelte per difendere qualche funzionario.

A questo proposito un sovrintendente racconta:

> Ci sono stati casi, e ci sono tuttora, in cui si è creata una situazione assurda, come per esempio quando il sindacalista è il capoufficio per cui come fai a fare delle rivendicazioni a chi è la controparte ma allo stesso tempo è del tuo sindacato? Non si può! Poi, è difficile che si esprima precisamente il proprio orientamento politico. Ci sono quelli che lo fanno, come quelli che sono razzisti, ma sono casi isolati.

Ma ecco una testimonianza sulla gestione della polizia:

> L'attuale amministrazione sia a livello centrale sia a livello periferico si regge su persone che stanno da decenni allo stesso posto e mancano quasi sempre di cultura manageriale. Qui c'è non solo una logica burocratica inefficiente, ma anche una logica di dirigenti "padre padrone": se andassimo a recuperare gli agenti che fanno gli autisti privati, quelli che fanno il caffè, quelli che tagliano la mortadella, tutti quelli imboscati in vari uffici, è certo che l'organico attuale delle questure risulterebbe ultrasufficiente. Invece, cosa succede, non appena un questore si insedia (e questo in tutta Italia) per prima cosa fa una richiesta di uomini in modo che possa poi giustificare il mancato assolvimento di certi compiti. Una delle ragioni di ciò è che la carriera si fa sulla base della semplice anzianità: non si vedrà mai un questore di quarant'anni, ma sempre di oltre cinquant'anni, perché i passaggi di carriera premiano l'anzianità.

Come ci hanno confermato tutti gli intervistati, c'è un notevole va e vieni degli iscritti da un sindacato all'altro. Questo fenomeno non sembra dovuto solo alla ricerca della collocazione più redditizia, ma in parte anche alla curiosità di esperire un po' tutti i momenti collettivi. Gli operatori di polizia (e soprattutto i giovani appena reclutati o arrivati in una città) hanno un bisogno di socializzazione e di convivialità non soddisfatto: si tratta di uno degli elementi "deboli" della smilitarizzazione, non è stata costruita un'alternativa alla vita di caserma. In effetti si tratta di una categoria con ritmi di lavoro particolari e forti difficoltà d'inserimento.

Soprattutto a livello locale, la collaborazione del sindacato appare essenziale nella gestione del personale e nell'organizzazione dei servizi, grazie anche a una certa disponibilità delle organizzazioni a "capire" i problemi di "direzione aziendale" a livello locale. Nei vari uffici delle questure ogni mattina, o ogni qualvolta si vara una riorganizzazione dei servizi, si convocano i dirigenti sindacali per discuterne. Anche da parte del Viminale sembra prevalere spesso la ricerca di un'intesa con i sindacati locali nella cogestione del personale, a volte anche giungendo a sollevare dal ruolo contestato il dirigente inviso ai subordinati.

Ecco l'opinione di un funzionario di questura.

> Al centro, c'è cogestione e una sorta di neocorporativismo. Lì i sindacati appoggiano l'amministrazione, allora, per giustificare questo, danno mano libera in periferia a lotte sindacali anche su stupidaggini. Poi ogni tanto scopre la lotta sindacale. Il sindacato deve legittimare la sua presenza e allora comincia ad accusare il questore o il dirigente di un ufficio; c'è un gioco delle parti.

Un giovane funzionario esprime così le sue opinioni sulla sindacalizzazione in polizia:

> Mi sono iscritto al SAP da alcuni mesi; l'ho scelto sull'onda di un'emozione, ma non sono allineato o contento. Secondo me è diventato un sindacato uguale a tutti gli altri e ha gli stessi fini se non addirittura peggiori. Non ha strumenti tipo lo sciopero, ma si crea una cordata per carriere, trasferimenti, assegnazione in uffici [...]. I sindacalisti parlano un linguaggio non dell'operatore di polizia che lavora, ma di quello che aspetta il ventisette per prendere lo stipendio e andare a casa. Finché la cultura del sindacato sarà quella di tutelare chi non lavora, le cose non cambieranno. Non accetto il sindacalista di professione, non amo il sindacalese e non amo le sigle.

La sicurezza è comunque l'unico settore a cui i soldi non vengono mai negati, tanto più in un momento di ascesa del sicuritarismo. Come mostrano tutti gli indicatori dell'andamento della spesa pubblica, dagli anni sessanta a oggi le spese per la sicurezza e il settore penale sono stabili o addirittura in aumento mentre tutte le erogazioni sociali (a parte il caso delle pensioni) diminuiscono. È bastata nel novembre 1999 un po' di propaganda da parte del COCER (rappresentanza dei carabinieri) per ottenere aumenti salariali più consistenti di quanto fosse previsto. La minaccia di farsi rappresentare dal Polo ha indotto il governo a promettere subito aumenti sostanziosi, insieme a un nuovo finanziamento per il "pacchetto sicurezza". Gli aumenti sono stabiliti

sotto forma di straordinari, ossia come remunerazione di lavoro che spesso è valutato con criteri alquanto discrezionali.

Per quanto riguarda la "politica in polizia", le opinioni sono discordanti. La maggioranza dei dirigenti sembra continuare a prediligere un "basso profilo", insieme alla più o meno palese fedeltà a posizioni centriste. In occasione dell'ascesa al potere del Polo delle libertà, alcuni dirigenti hanno invece scommesso sulla loro improvvisa adesione a quell'area politica, ma con la caduta del governo di Berlusconi sono di fatto stati "puniti", senza peraltro essere riusciti ad acquisire molto credito presso la destra.[29] Questa vicenda sembra rafforzare l'idea che i poliziotti abbiano interesse a non sbilanciarsi, a restare al "centro", anche se in alcuni casi qualche dirigente a livello locale sembra giocare l'adesione politica a destra o a sinistra per fare carriera. I più anziani sembrano essere approdati a una posizione di disinteresse. Da parte loro, i giovani non sembrano avere comportamenti diversi da quelli dei loro coetanei. Una parte, che sembra assai minoritaria, è abbastanza motivata da valori democratici, ma la maggioranza è passiva. In situazioni egemonizzate dalla sinistra (soprattutto quando è al potere) è raro trovare operatori che manifestino apertamente opinioni di destra o razziste. È inoltre da notare che sino alla metà degli anni novanta, in diverse città il SIULP è stato diretto da militanti del movimento per la riforma, alcuni legati agli ambienti CISL e Dc (oggi popolari), altri, vicini alla sinistra, con posizioni oscillanti tra il Pds e, in alcuni casi, il Prc. Ma vediamo, a proposito dell'affiliazione politica, che cosa dice un assistente toscano:

> In occasione delle elezioni ci si divide anche in modo risoluto e con pubblicità diretta; sì, si fa campagna elettorale anche in polizia; ma tutto rientra nei normali giochi. Nella realtà che ho conosciuto io (negli anni ottanta) la maggioranza era abbastanza a favore dei socialisti. Questo corrispondeva a un'ingerenza sufficientemente pesante a livello centrale forse perché il Psi ambiva ad avere questo ministero mai mollato dalla Dc. Per tradizione la sede di Firenze dovrebbe essere democristiana, questore e prefetto sono sempre stati Dc, ma forse Lagorio e poi Spini, in quanto sponsor di Firenze, cercavano di radicare la loro influenza.

L'opinione e il comportamento politico del poliziotto sembrano modulati sulla sua integrazione nella situazione locale. Non era così quando la polizia viveva nel "fortino assediato" ed era soggetta alle pressioni, alle influenze e alle proposte di identificazione che venivano dall'alto, o dallo stesso "corpo". Allora era impensabile che in polizia si potessero esprimere opinioni non democristiane. Va detto però che la Dc era, in

un certo senso, ecumenica e vi trovavano spazio anche posizioni del tutto simili, o addirittura più radicali rispetto a quelle della sinistra. Tuttavia, secondo alcune testimonianze, per quanto riguarda i vertici (prefetti e questori), anche in periferia quasi mai i posti importanti venivano assegnati a persone che non fossero di sicura fede democristiana. Secondo altri, la stessa affiliazione alla massoneria era un passaporto importante e ciò valeva anche per i vertici delle altre forze di polizia.

4. Aspetti dell'organizzazione della sicurezza e della polizia

La struttura nazionale e la struttura locale della sicurezza e della polizia sono caratterizzate da una compartimentazione per certi versi necessaria alle funzioni istituzionali, ma per altri decisamente eccessiva, perché duplica inutilmente ruoli e compiti, favorendo concorrenza e conflitti interni piuttosto che l'"emulazione positiva". La riforma del 1981 non ha intaccato questa struttura. Anzi, si sono riprodotti e accentuati problemi organizzativi e di rendimento che già esistevano nella fase precedente. La compartimentazione tra le strutture centrali e periferiche corrisponde anche a un'autonomia per certi versi notevole, che ha fatto parlare di moltitudine di polizie o addirittura di corpi separati all'interno della polizia stessa.[30] I questori a volte cambiano molto frequentemente, mentre sono spesso stabili i dirigenti degli uffici delle questure, anche se cambiano incarico. Tutto questo agevola il controllo esercitato dal centro, perché il futuro professionale degli uni e degli altri dipende soprattutto dai vertici. Lo stesso vale per i prefetti. Come si deduce anche dalla relazione della Corte dei conti del 1998, è paradossale che per certi incarichi centrali vi siano stati cinque dirigenti diversi in quattro anni. La struttura della polizia italiana rimane per alcuni aspetti estremamente centralizzata, grazie alla dipendenza del prefetto dal ministro dell'Interno e del questore dal capo della polizia, nonché attraverso il rapporto diretto tra i dirigenti dei vari uffici divisionali e l'ufficio corrispondente presso il dipartimento della sicurezza del ministero. La logica organizzativa, comune a tutta la polizia italiana ma anche ad altri paesi, da un lato sembra fatta apposta per formare il giovane funzionario nella pratica di direzione di una propria struttura, dall'altro rischia sempre di creare una compartimentazione paralizzante. In realtà, come in ogni grande organizzazione complessa, il problema della personalizzazione delle responsabilità sembra andare a disca-

pito della necessaria direzione collettiva e moltiplica le sottostrutture senza prevenire i particolarismi che inevitabilmente si generano. Nel caso della polizia questo aspetto assume una primaria importanza: si tratta difatti di un'istituzione caratterizzata da una peculiare discrezionalità (vedi capitolo terzo). Una discrezionalità che appare indispensabile e che solo pochi operatori controllano con rigore affinché non sia confusa con l'arbitrarietà e l'illecito. La garanzia che la discrezionalità si mantenga nei limiti del rispetto delle norme stesse, che peraltro la legittimano,[31] non può infatti essere esaurita da meccanismi di controllo, che certo sono necessari ma che inevitabilmente sono aleatori. Ricordiamo a questo proposito che da sempre le forze democratiche e la sinistra hanno invocato il controllo politico sulle forze armate e sui servizi segreti, ma come osserva anche G. De Lutiis, ogni volta che sono stati stabiliti nuovi controlli e si sono attuate nuove riforme, si è sempre innescato un aggiramento dei controlli da parte di elementi o frazioni dell'istituzione. La cerchia professionale, amicale e sociale di cui l'operatore fa parte può adottare valori e comportamenti quotidiani che considerano normale o legittimo ciò che invece è illecito. Chi è stato promosso per raccomandazione trova stima e rispetto solo tra chi ha conosciuto lo stesso percorso ed è spontaneamente indotto a far parte di una cerchia amicale e di riconoscimento morale composta da "raccomandati". Il dirigente avvezzo a comportamenti discutibili o illeciti non può che far parte di una cerchia composta da persone che come lui ritengono tali comportamenti normali se non legittimi.

In genere, in tutte le questure, il responsabile di ogni struttura e sottostruttura è chiamato a rendere conto dell'attività del suo ufficio, tanto che si è ormai diffusa l'abitudine del *briefing* quotidiano. Ovviamente si tratta sempre di una riunione operativa in cui, come dicono alcuni intervistati, trionfa l'"empiria pura", mentre è rarissimo che si assista a una riflessione collettiva su lavoro, organizzazione, uomini e formazione. D'altra parte, la disabitudine a pensare se stessi e tutto quanto attiene alla propria attività costituisce uno dei principali fattori che spiegano perché la polizia possa produrre solo "teoria pratica". A parte "il mattinale", nessun ufficio divisionale redige un vero e proprio rapporto con un bilancio o riflessioni sull'attività svolta. L'unica valutazione è di tipo quantitativo (numero di arresti e fermi prodotti ecc.). Naturalmente esistono delle eccezioni, ma chi pensa è destinato a non fare carriera: l'atteggiamento intellettuale è percepito come assolutamente inopportuno o addirittura antitetico all'istituzione. Questo stile organizzativo è di fatto lo stesso a tutti i livelli della polizia e produce l'"empirismo puro e perpetuo" che non solo rende l'azione di

polizia poco efficace rispetto alla criminalità organizzata o ai terrorismi, ma favorisce anche le derive verso comportamenti discutibili o illeciti, tipici dell'accanimento repressivo nei confronti delle "prede facili". L'efficacia delle sottostrutture è a volte assicurata da alcuni giovani funzionari che si ispirano a modelli che ricordano le organizzazioni sportive. Vediamo infatti cosa dice uno dei giovani dirigenti:

> Tutti i giorni viene fatta una riunione per affrontare i problemi del lavoro. Il bilancio viene fatto spesso perché ha un'incidenza psicologica profonda nel personale. È uno stimolo. Perché il lavoro è legato molto alle emozioni, alla disponibilità del personale e alla sua risposta qualitativa. Quindi ha bisogno di carica, di fiducia, di sostegno, di tante cose. Quindi bilanci, per dire "bravo", "bisogna lavorare di più", vengono fatti spesso. Si fa all'interno di ogni sezione. Sì, il dirigente di sezione non è il funzionario con cravatta, è più il capo, il caposquadra, per cui urla ecc.

Con la smilitarizzazione, la polizia sembra essere diventata una strana organizzazione, in cui non sempre è scontata l'autorità interna. La disciplina è spesso fondata sull'articolazione tra il consenso o la negoziazione da una parte (attraverso i sindacati o senza questi) e la minaccia dall'altra. I rapporti personali, inoltre, sembrano prevalere sui rapporti strettamente professionali. Come osservano vari intervistati, il ruolo del funzionario è sempre decisivo, non perché possa "far paura" ai subordinati, ma piuttosto perché c'è bisogno di direzione, anche per evitare la diffusione incontrollata di azioni individuali e arbitrarie, e di "coperture" per eventuali sconfinamenti nell'illecito. Comunque, la maggioranza delle testimonianze indica che la polizia italiana è ben poco modernizzata dal punto di vista del management e della gestione delle risorse umane.

L'organizzazione delle questure e dei commissariati di Ps

I principali uffici della questura sono: l'ufficio gabinetto del questore, che spesso accentra un po' tutte le funzioni ma che a volte può anche avere un ruolo essenzialmente di segretariato; la Squadra Mobile; la Digos; l'ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, la Divisione anticrimine (che di fatto si occupa solo delle statistiche intese come quantificazione della produzione dei vari uffici della questura e stila il cosiddetto "semestrale", cioè il rapporto sull'attività che ogni questura invia al Viminale, assemblando i pezzi scritti da ogni ufficio divisionale). L'organizzazione delle questure e dei commissariati di Ps è regolata dall'articolo 31, c. 1, n. 2 e 4 della legge 1/4/1981, n. 121. Rispetto all'organigramma delle questu-

re previsto dal "Bollettino Ufficiale, Legislazione e Disposizioni Ufficiali", del ministero dell'Interno, supplemento straordinario n. 1 al "Bollettino Ufficiale", (gennaio-dicembre, 1988), pubblicato il 20/5/1989, si può notare una relativa proliferazione degli uffici detti "divisionali di livello dirigenziale". La più importante innovazione riguarda la creazione e lo sviluppo dell'Upg, Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, cui fanno capo la centrale operativa del 113 e delle volanti, quindi il controllo quotidiano del territorio e l'ufficio denunce. In varie questure di grandi città anche gli Uffici stranieri sono diventati "di livello divisionale". Secondo alcuni c'è in polizia una pletora di vicequestori e vicequestori ispettori sia nelle più grandi questure, sia negli uffici regionali e soprattutto negli uffici del Viminale, dove sarebbero numerosi anche i prefetti e questori – compresi i silurati – che secondo alcuni: "stanno lì a non fare nulla" o che sarebbero "messi in quarantena". Invece i vecchi uffici divisionali, una volta considerati "nobili" (cioè la Squadra mobile e la Digos) hanno in parte perso vari "pezzi", trasferiti ai nuovi uffici o assorbiti da nuove strutture investigative esterne alle questure. In totale, gli uffici e i reparti a livello periferico sarebbero 1703, a questi si devono aggiungere quelli del Viminale, con un *surplus* di dirigenti e funzionari che secondo alcuni supera il 25-30 percento. L'eredità delle politiche clientelari, da un lato, e il burocratismo esasperato e obsoleto dall'altro, fanno sì che l'Italia sia anche il paese in cui sono proliferati gli alti gradi non operativi delle polizie e delle forze armate. In molte questure, come a livello centrale, vi è anche un numero non trascurabile di personale civile, composto da laureati che però non hanno alcuna competenza né in statistica, né in informatica, né tantomeno in sociologia della criminalità o dell'insicurezza urbana. È così che per incrociare a livelli elementari alcuni dati statistici si fa spesso ricorso a prestazioni esterne. Lo stato delle statistiche e dei cosiddetti "semestrali" (i rapporti che ogni questura invia al Viminale) appare spesso mediocre. Ma anche a livello centrale le statistiche appaiono contraddittorie, contengono errori vistosi e sono poco affidabili. Ovviamente, queste carenze si ripercuotono sia a livello di coordinamento delle forze di polizia, sia a livello dell'autorità giudiziaria, l'unica autorità che disponga di tutti gli atti processuali prodotti dalle varie forze di polizia.

La ripartizione del personale è oggetto di varie critiche: gli uffici detti "non operativi" assorbirebbero troppi operatori che dovrebbero invece essere destinati a quelli operativi. In realtà, ciò dipende sia dal fatto che l'immissione di personale civile negli uffici amministrativi o non operativi è ancora scarsa, sia dall'ingente spreco di tempo ed energie dovuto alla compilazione di innumerevoli "carte" di ogni tipo. Va anche notato che la scarsa presenza dei civili negli uffici amministrativi è dovuta al fatto che l'attività in essi svolta permette ancora quello "scambio di favori" considerato prezioso per avere informatori e confidenti o anche semplicemente per raccogliere, qui e là, conoscenze. Come raccontano vari operatori, passaporti, permessi di soggiorno, autorizzazioni o permessi vari sono uno strumento prezioso: "io ti faccio il favore di fartelo avere e tu resti poi in debito con me".

[redacted]

5. I mutamenti nel personale[32]

Le tre grandi novità riguardo al personale di polizia sono: l'innalzamento del livello di scolarizzazione, l'ingresso delle donne, lo svecchiamento complessivo, in particolare nelle strutture operative e investigative. A queste novità si possono aggiungere un certo aumento del personale originario delle regioni del Centro e del Nord, l'apertura a giovani di idee o anche di appartenenza politica di sinistra, l'aumento dei poliziotti che continuano gli studi universitari. Parallelamente, è in corso di mutamento l'immagine del poliziotto, che oggi appare e si comporta come qualsiasi altro suo coetaneo, anche perché la vita e le relazioni all'interno dell'istituzione hanno effettivamente perso le caratteristiche del "corpo militare separato".

5.1 Lo svecchiamento

Secondo i dati forniti dal dipartimento di Ps,[33] all'inizio degli anni novanta più del 40% del personale era entrato in polizia dopo la riforma. A questo si deve aggiungere che un'altra parte consistente era entrata poco prima, anche a causa delle emergenze degli anni settanta. Inoltre, la maggioranza del personale anziano era stata reclutata negli anni cinquanta, nell'epoca di Scelba, arrivando all'età della pensione o spesso anticipandola proprio a seguito della recente riforma delle pensioni che, com'è noto, ha indotto una certa fuga dal pubblico impiego. Alla fine degli anni novanta, la grande maggioranza del personale risulta reclutata dopo la riforma del 1981 e non ha mai conosciuto l'inquadramento militare vero e proprio. L'età più alta è riscontrabile tra funzionari e sovrintendenti.[34] L'età media dei maschi sarebbe stata allora di 36 anni e quella delle donne di 26, ma se ci si limita ai soli uffici operativi l'età media risulta ancora inferiore.

Lo svecchiamento del personale, è rapido e malgestito:

> I giovani hanno fretta! Noi si aspettava anche quindici giorni, un mese, lavorando con pazienza e senza sosta. Non tutti sono disposti a fare i sacrifici che abbiamo fatto noi; noi non avevamo gli straordinari, non avevamo indennità varie, era la voglia di lavorare, era la voglia di sentirsi poliziotti. Invece oggi entrare in polizia è come entrare in una qualsiasi amministrazione, al comune, alla provincia, per avere un posto! Sì, poi oggi si mettono davanti al computer e tutto finisce lì. È gente che guarda l'orologio, ma per le investigazioni non si guarda!
>
> Tra vecchi e giovani va male; lo stesso dirigente non è che vede più di buon occhio il vecchio poliziotto. Il giovane gli va bene anche perché gli

può dire "famme una lettera, scrivi il rapporto all'autorità giudiziaria"; prima era il dirigente che lo faceva; guai se non lo faceva lui! Era un prestigio anche per loro. Invece oggi il dirigente cosa fa, c'è l'ispettore diplomato che gli fa il rapporto e lui firma: ecco l'apprezzamento dove sta! Poi loro sono nati come la generazione del computer, noi no.[35]

Anche un delegato sindacale, in polizia dal 1975, critica lo svecchiamento: "All'epoca tutti i giovani scapoli facevano vita di caserma, eravamo ancora un corpo militare. Alla Squadra mobile si lavorava notte e giorno e non esistevano né straordinari, né indennità di nessun tipo".

Ed ecco un "anziano", ancorato a un ideale quasi integralista del ruolo della polizia:

La riforma ha portato delle cose buone, ha elevato il livello culturale dei poliziotti e ha portato la tutela di quei diritti ineccepibili; però questo ha inciso sugli uffici investigativi; il poliziotto è oggi motivato, ha la passione, ma non lo fa più con lo spirito di quando sono arrivato io e di quelli che sono arrivati ancora prima di me; già quando c'è da fare un po' più tardi di solito ci si lamenta. I giovani guardano il posto in polizia come un posto che ti dà la mensilità; non c'è più lo spirito di sacrificio per seguire una causa giusta per gli interessi tuoi e della collettività. Per esempio, una volta si andava dietro il ladro di galline perché si diceva che non era giusto che quello si prendesse le galline che non erano sue; oggi invece si tende a minimizzare: "mah un ladro di galline! Che vuoi farci è un morto di fame!"

A parte la questione dello "spirito di sacrificio" che ovviamente fa "incazzare" i giovani, parlando dello "spirito di perseguire la legalità", questo sovrintendente esprime ancora l'opinione di una "vecchia guardia" che si sente svilita dalla perdita di zelo, perché la percepisce come perdita di autorità da parte della polizia. La giovane età degli operatori di polizia, inoltre, può essere vista anche come un problema di professionalità:

Oggi, agente scelto si diventa dopo 5 anni; prima ci volevano 9 anni, per assistente ce ne volevano 15 e per assistente scelto 24 anni. Forse sarebbe stato meglio intervenire sui meccanismi degli scatti retributivi, lasciando però maturare la persona nel raggiungere una qualifica di cui avesse le effettive capacità. Dieci anni fa sulle volanti ci andava una persona che aveva minimo 7-8 anni di servizio e faceva l'autista mentre il capopattuglia ne aveva 15; oggi invece sulle volanti, in alcuni luoghi, proprio per necessità, perché c'è stato questo svecchiamento, abbiamo dei ragazzi che hanno 3-4 anni di servizio e anche meno. È chiaro che l'esperienza e la conoscenza

del territorio maturata in 7-8 anni o in 10 anni di volante non si ha in 3 anni e quindi [...] si nota sugli interventi [segretario provinciale SAP].

Anche questi sono aspetti che sembrano incidere sugli atteggiamenti e i comportamenti discutibili, maldestri o illeciti di tanti giovani agenti. Si tratta di saper gestire le "regole del disordine": il poliziotto che non riesce a dosare la sua azione tra stretta repressiva e "allentamento delle maglie" e sbaglia nell'uno o nell'altro senso, in tempi e spazi inopportuni, finisce per determinare una situazione difficilmente gestibile: il deviante o il piccolo delinquente, a sua volta maldestro, perché appunto non professionista, può perdere la testa e reagire in modo smodato e smisurato (per esempio sparando se preso dal panico). È anche per questo che il vecchio poliziotto professionista ha paura dei "pischelli", cioè dei colleghi giovani che tendono ad atteggiarsi alla "rambo". Va al proposito notato che lo svecchiamento, e dunque, in un ceto senso, l'abbassamento della professionalità, anche tra i dirigenti delle questure, spiega perché si possano creare situazioni critiche sia per quanto riguarda il controllo del territorio e il governo della sicurezza urbana, sia per l'ordine pubblico, dove basta assai poco per far esplodere lo scontro.

Lo svecchiamento malgestito non c'è stato nei carabinieri. I carabinieri in 140 anni, ogni due anni hanno fatto uscire un corso di sottufficiali, hanno sempre cambiato regolarmente il personale, ma anche loro hanno adesso il carabiniere scelto dopo 5 anni; però hanno sempre mantenuto il sottufficiale sulla macchina; il loro assistente sta ancora in macchina perché a ogni qualifica corrispondono determinati servizi. Da noi invece il cambiamento è improvviso e c'è stato quindi questo sconquasso [segr. prov. del SAP].

Alle critiche dei più anziani, alcuni giovani rispondono così:

Sì è vero che alcuni entrano in polizia con l'idea di avere un posto come in qualsiasi altra amministrazione, ma molti sono motivati. Per me la questione non è che si fa una cosa per spirito di sacrificio, ma per senso di responsabilità. Poi una volta non c'era la criminalità attrezzata come adesso [sovrintendente, diplomato, iscritto all'università, in polizia dal 1981, delegato SIULP].

Ciò che può sorprendere in questa risposta è che anche un giovane apparentemente poco gratificato da una condizione professionale di basso livello, abbia una cognizione apparentemente assai razionale delle sue motivazioni e del suo lavoro. Una cosa questa molto frequen-

te tra i giovani e tra coloro che sono entrati in polizia negli anni prima della riforma.

Il poliziotto attualmente si pone in termini molto più consapevoli e critici, molto meno servile nei confronti dei superiori. Oggi non si dice più "bisogna far questo perché l'ha detto il dirigente o per far piacere a questi", si dice "bisogna far questo perché i cittadini lo chiedono", il che non esclude che possa anche essere quello che fa piacere al dirigente e a se stessi. Certo questo comporta maggiori difficoltà nella gestione del personale, però dà anche soddisfazioni. Prima il materiale umano era completamente diverso. Ho però l'impressione che ritorneremo allo stesso materiale umano. Perché? Quando vedo che a un concorso per circa 1200 posti si presentano 200 mila persone... c'è tanta disoccupazione, com'era prima. Si è vero la polizia si è democratizzata, però ho paura che ritorni a essere "la vecchia mamma" com'era prima [un dirigente].[36]

Anche il capo di una Squadra mobile difende i meriti dei giovani:

Non è vero, i giovani sono molto motivati; io parlo a livello di funzionari. A livello di personale, di ispettori, sovrintendenti, agenti, il discorso varia. In genere chi viene alla Squadra mobile è sempre motivato, lo ha voluto e comunque è disposto almeno in un primo tempo a fare grossi sacrifici.

Ma se ancora all'inizio degli anni novanta erano soprattutto i giovani operatori delle strutture "nobili" (Squadra mobile e Digos) a essere "motivati" e gratificati, oggi lo sono anche quelli delle volanti che, nell'enfasi attribuita al "controllo del territorio", appaiono come i nuovi angeli armati dell'ordine sociale. Ed è nei ranghi del personale delle volanti che si trovano gli aspiranti "rambo", con i rischi di derive violente che potrebbero far pensare al caso della "Uno bianca".

In effetti, negli anni settanta e ottanta, si è assistito a un cambiamento nella concezione della legalità in una parte degli operatori di polizia. Di fronte alla diffusione di reati minori, notoriamente tipici della cosiddetta "società dei consumi" (per esempio il "taccheggio" nei supermercati), si era manifestata la tendenza a una parziale depenalizzazione di fatto di questi reati, sia grazie alla nuova sensibilità sociale o "umanitaria" di alcuni magistrati e dirigenti di polizia, sia perché s'era infine cercato di investire maggiormente contro i reati della criminalità organizzata e dei "colletti bianchi", sia infine perché i reati predatori minori cominciavano a essere gestiti secondo la logica del mercato (come dicono alcuni specialisti "fare rubare per fare comprare": il cliente abituale deve anche poter rubare ogni tanto qualcosa; quello occasionale sarà

costretto a comprare sotto minaccia di denuncia, tanto più se si tratta di merci poco vendibili ai prezzi stabiliti; e solo il ladro socialmente e "commercialmente" inaccettabile sarà colpito). Negli anni ottanta, l'incertezza manifestata della polizia sembra sia stata dovuta anche al continuo e contraddittorio cambiamento delle leggi, delle sentenze e delle direttive. In generale, nonostante la priorità accordata all'ordine pubblico, il "nuovo" poliziotto degli anni ottanta non voleva essere più lo "sbirro cattivo con i poveri e servile con i ricchi".

Ma, a distanza di neppure sei anni dall'intervista appena citata, le cose cambiano: buona parte degli operatori di polizia sembra orientarsi verso una prassi repressiva che non esclude i cosiddetti "arresti facili" di soggetti classificati come indesiderabili.

5.2 I meridionali in polizia

A proposito dell'origine del personale, abbiamo chiesto a vari intervistati (settentrionali e meridionali) se il poliziotto nativo della stessa regione dove opera abbia più facilità nell'entrare in contatto con la popolazione e raccogliere informazioni. Ecco la risposta di un dirigente, che si riferisce all'attività degli uomini delle volanti:

> Indubbiamente può aiutare se conosce i luoghi, la vita locale ecc. Però, a parte la provenienza di gente del Nord, quello che è aumentato è il livello culturale di tutto il nostro personale. Se uno parla perfettamente italiano, se conosce determinate problematiche, se sa porsi in modo educato nei confronti del cittadino, se conosce la legge e come applicarla, allora non avrà nessuna difficoltà. La polizia è soprattutto il personale che va in strada; certo se ci mando un napoletano che non parla italiano e si comporta in modo [...]. Ma sotto questo profilo il livello s'è indubbiamente innalzato.

In realtà la questione delle origini del personale ha sempre creato qualche difficoltà, anche se buona parte dei meridionali si è ben inserita nella società locale dove ha operato. In effetti, a proposito dei poliziotti di origine meridionale, si possono distinguere due dinamiche più o meno combinate tra loro.[37] Contrariamente all'interpretazione utilitarista, la spiegazione dell'accesso dei meridionali nelle forze di polizia, come pure – in parte – nei ranghi delle forze armate, non va individuata nella semplice assenza di alternative disponibili nel mercato del lavoro. Come dimostrano vari studi condotti nell'ultimo decennio sui giovani e il mercato del lavoro nel Sud, una buona parte dei giovani si ostina a credere che prima o poi potrà beneficiare della lotteria della distribuzione dei favori per avere il "posto", mentre un'altra parte viene assor-

bita dalla richiesta di manodopera del mercato del lavoro criminale (che, nel periodo d'oro della criminalità organizzata, è diventata molto più allettante di prima). Tuttavia, mentre una volta gli stessi individui potevano effettivamente imboccare quasi indifferentemente entrambe le vie, oppure entrare nell'apparato militare dello stato o emigrare, a partire dalla seconda metà degli anni settanta si è invece determinata una certa distanza tra chi aspira a entrare nelle file delle clientele protette dai *power-brokers* (mafiosi e/o notabili politici) e chi invece aspira all'emigrazione o ad entrare nell'apparato militare dello stato. Tra i diversi operatori di polizia che ho avuto modo di conoscere, la scelta di emigrare o di entrare nelle forze di polizia assume un valore di fuga, di rottura e, in certi casi, di aperta volontà di cambiamento.[38] Analizzando i casi dei giovani poliziotti siciliani e campani conosciuti nel corso di quest'inchiesta, emerge come la scelta di diventare poliziotto o carabiniere possa essere motivata anche da una chiara rivolta contro la criminalità organizzata, contro l'illegalità, contro le stesse ingiustizie e violenze che subiscono familiari e amici. Non è un caso che è proprio tra i meridionali, nelle forze di polizia, come nella magistratura, si trovino sovente i più accaniti e audaci nella lotta all'illegalità, quasi degli "integralisti dello stato di diritto", che spesso pagano di persona rischiando talvolta di arrivare a una certa maniacalità, continuamente oscillante tra donchisciottismo e giustizialismo. I casi di queste deviazioni non sembrano frequenti; ma, nel meridionale che "sposa la causa dello stato" si sviluppa, a volte, una sorta di "puritanesimo" o di "integralismo", accompagnato da un desiderio di "vendetta" contro chi ha "infangato" la sua terra, da una sorta di volontà di riscatto del "suo popolo".[39] La motivazione che abbiamo riscontrato (a volte anche fra i giovani poliziotti originari del Centro e del Nord), in sintonia con la rivolta popolare nei confronti della corruzione politica e della "malamministrazione", sembra quindi da ricollegare all'adesione alla difesa dello stato di diritto, ma anche a un bisogno di riscatto e a volte di "vendetta".

Un altro aspetto tipico nel caso dei meridionali in polizia ricorda l'"effetto gourkha", dal nome della minoranza etnica nepalese arruolata nelle truppe coloniali inglesi per svolgere il lavoro "più sporco". In altri termini, è tipico di uno stato dominante reclutare tra i dominati gli uomini da usare come braccio armato per imporre il proprio dominio (per esempio contro i proletari scioperanti del Nord e, nel nostro caso, persino contro quello stesso popolo da cui provengono).

L'integrazione nelle forze di polizia conduce poi ad un'altra dinamica, anch'essa specifica dell'emigrazione e dell'immigrazione, ossia alla stabilizzazione e socializzazione nella città dove il poliziotto viene trasfe-

rito per lavoro. Rispetto a questa dinamica, la smilitarizzazione della polizia sembra aver causato un cambiamento sensibile. Originari in maggioranza del Sud, chiusi nell'istituzione militare, nell'ostilità nei confronti della società "rossa", una buona parte dei poliziotti meridionali in servizio al Nord ha teso ad arroccarsi intorno ai riferimenti simbolici e culturali propri delle loro origini. A questo proposito è particolarmente efficace la testimonianza di un dirigente (originario dell'Italia centrale):

> Non per fare questioni razziste, però sicuramente i ragazzi si muovono adesso nella società del Nord in maniera molto più naturale; non la vedono più come una società ostile. Mi ricordo che quando arrivai qui ci sentivamo come nel fortino assediato, intorno c'erano questi "stronzi del Nord che non capivano niente" e che dovevano soltanto essere presi a mazzate, e tutti rossi, e noi eravamo i paraculi furbi, quelli bravi, perché eravamo di origine napoletana, calabrese o siciliana e a questi qua gliela mettevamo nel c...". Insomma c'era una ostilità forte. Questa cosa è molto cambiata. Io ricordo vecchi appuntati, magari alcuni sposati con donne del nord e residenti da trent'anni al nord, ma odiavano la gente di qua.

Ecco come, alla domanda sul rapporto con la popolazione locale, risponde un funzionario napoletano che lavora in una città del Centro-Nord:

> Lei vede bene com'è la società qui; non è facile penetrarvi. È chiaro che il locale sta bene col locale, ma credo che dopo il primo periodo, anche lungo, di diffidenza, se vede che quella persona è seria e retta, allora l'accoglie come se fosse un locale. I ragazzi parlano poco; ma credo che l'essere meridionali non sia una cosa che faciliti il loro lavoro.

Tuttavia, la stragrande maggioranza dei meridionali che abbiamo incontrato in polizia afferma di essersi bene inserita, di non avere problemi, di avere tanti amici del Nord. Soprattutto negli anni settanta, la socializzazione sembrava funzionare anche per via dell'influenza che aveva in quel periodo il discorso "universalista-nazionale" propugnato dal movimento operaio. La società centro-settentrionale ha assorbito una grossa percentuale di meridionali, alcuni dei quali oggi pretendono di difendere gli interessi locali con ancor più accanimento degli autoctoni.[40] Ma c'è anche una parte della società locale del Nord e del Centro che ha avuto scarse interazioni con i nuovi residenti meridionali o di altre regioni.

Non è facile verificare se esiste una correlazione tra l'origine regionale del poliziotto e la sua "produzione" lavorativa, ma non è da

escludere il fatto che i tanti meridionali nelle file degli investigatori possano portare a reprimere maggiormente i meridionali anziché i locali, proprio perché hanno più facilità a capire e colpire il fenomeno e forse anche per necessità di marcare la loro distanza da quel tipo di illegalità.

La maggioranza dei meridionali, come qualsiasi migrante, comincia la carriera con l'idea di doversi adeguare all'ambiente; per questo mobilita tutte le sue risorse, che a volte sono superiori a quelle del settentrionale, in particolare se proviene da una realtà in cui ha appreso capacità relazionali e conviviali, cosa che manca a chi proviene da zone in cui la destrutturazione della vita sociale è più forte. È anche vero che spesso solo i meridionali si trovano nella condizione di doversi accreditare come "paladini dello stato" proprio per segnalare la loro distanza dalle stigmatizzazioni rese popolari dal cosiddetto "nordismo". Non tanto all'interno dell'istituzione, ma soprattutto rispetto alle società locali del Nord, l'operatore di polizia meridionale, anche se sembra non farci caso, deve fare di più del collega del Nord, per meritare fiducia e stima. Comunque, il nordismo non sembra scalfire la polizia al suo interno, perché è difficile che il settentrionale possa avere una qualche ragione di conflitto con il collega meridionale: in polizia i meriti e demeriti si toccano ogni giorno con mano e d'altra parte i settentrionali, essendo minoranza, sanno bene che, sono proprio i loro colleghi meridionali a fare andare avanti la polizia.

5.3 Le donne in polizia

A livello di immagine, i vertici della polizia attribuiscono grande risalto all'inserimento delle donne in polizia (basti guardare i manifesti ufficiali, le copertine delle riviste di polizia, le parate, le conferenze stampa ecc.). Nei fatti, questa grande innovazione non è stata né preparata, né valorizzata all'interno del corpo. Le poliziotte si sono trovate ad affrontare, da posizioni di minoranza, il maschilismo tipico delle organizzazioni militari. Inoltre, buona parte delle donne è stata reclutata nei ruoli più alti e si è quindi trovata a dirigere uffici e sezioni composte solo da uomini. Come in altri casi, queste donne hanno spesso assunto *in toto* le caratteristiche del comando maschile, mettendo in campo un impegno straordinario per guadagnarsi il rispetto o dimostrare di essere "meglio degli uomini". "Alcune sono diventate peggio degli uomini", dicono alcuni assistenti sociali, opinione diffusa sia tra persone oggetto dell'azione di polizia, sia tra gli avvocati. Ma, come ho avuto modo di constatare, è spesso tra le donne poliziotto che si possono incontrare le

persone più segnate da atteggiamenti e comportamenti umani, democratici e antirazzisti, siano esse militanti sindacali o meno.

Tra la maggioranza del personale, il ruolo della donna è visto ancora esattamente nei termini della società patriarcale-capitalista: "Le donne vengono relegate quasi sempre a compiti di rappresentanza (di immagine) così come si mettono spesso sulla copertina delle riviste di polizia" (un'ispettrice non sindacalizzata).

La poliziotta serve spesso a svolgere un ruolo subalterno che per tutti, anche per tanti sindacalisti uomini, appare assai utile nonostante per la maggioranza dei giovani poliziotti il rispetto della collega sembra essere ormai un dato più o meno acquisito. Ma allo stesso tempo gli episodi di maschilismo sono, come dice un'ispettrice, altrettanto diffusi e palesi che nel resto della società. Secondo un sondaggio del SIULP dell'ottobre 1993, il 40% delle poliziotte italiane sarebbe stato vittima di persecuzione o molestie sessuali, un dato che tuttavia non ha mai suscitato particolare scalpore nell'opinione pubblica, né tantomeno ha attivato interrogazioni parlamentari.

Vediamo alcune delle motivazioni che hanno portato le donne in polizia e anche alcuni aspetti della loro condizione, attraverso alcuni brani di intervista a un'ispettrice di 35 anni.

> Perché ho scelto di entrare in polizia? Ma con una laurea in legge le strade sono tante, ma non sono una di quelle che sin da bambina aveva il pallino di entrare in polizia; è successo così! Come avvocato non mi piaceva anche perché mio babbo fa il civilista, sicché non ero attratta da quella carriera. Dalla società finanziaria dove ho lavorato sono rimasta molto delusa perché erano diciamo al limite della legalità. [...] Adesso ho fatto un concorso per commissario, perché da ispettore non si va oltre. Io adesso, per esempio, non posso avere figli, perché sto qui e mio marito lavora e sta a... dove abbiamo casa. Fare la pendolare con dei figli non è possibile. Eh sì, la scelta di far carriera implica delle rinunzie notevoli. Certo si può anche fare la scelta di entrare in un ufficio non operativo, come per esempio l'ufficio passaporti; lì il lavoro è uguale a quello di un impiegato delle poste. A me piacerebbe continuare a fare per un po' il servizio operativo perché è qui che ci si sente in polizia e ci sono venuta anche per questo! Alla Squadra mobile l'orario non esiste, può succedere che per una settimana tutto è tranquillo e poi invece si deve lavorare anche di notte senza interruzione. [...] No, tra donne in polizia non abbiamo riunioni organizzate, ma abbiamo rapporti tra di noi. Io dico che alcune donne ci vogliono per forza, perché ci sono cose che possiamo fare solo noi: una nota in più come intuizione, come una certa creatività. Ma è giusto che una Squadra mobile sia composta in maggioranza da uomini, perché l'intervento antirapina,

quello sulla strada, l'irruzione in un cascinale o in una bisca, logico che ci vuole presenza fisica più che altro.

Alla domanda se le donne in polizia siano abbastanza apprezzate e rispettate o se ci siano forti resistenze, risponde:

In base alla mia esperienza ho constatato che ci sono resistenze più che altro dalla vecchia generazione, ma non tra i colleghi giovani; con questi non ho nessunissimo problema, sono rispettata tanto quanto è rispettato un uomo. Ma questo dipende dalla persona com'è; io non pretendo di fare in alcuni settori quello che fa un uomo, però in altri posso fare di più di quello che fa un uomo. Io non ho problemi, anche perché avendo un grado e delle persone che sono sottoposte a me, non ho problemi come donna a farmi rispettare e a far eseguire le mie direttive.

Per quanto riguarda l'idea della "specificità" del ruolo femminile in polizia, dice:

Si possono verificare situazioni, sia fuori sia in ufficio, in cui serve una donna; a parte il fatto che la perquisizione di una donna non può essere fatta da un uomo; se si deve tenere certi contatti con donne, non è detto che una poliziotta sia meglio, ma in genere ci può essere meno diffidenza. Poi dipende dal tipo di persona. Per esempio ho visto un collega parlare con una ragazza che aveva subito una violenza carnale in modo perfetto come magari una donna non avrebbe potuto fare o comunque allo stesso livello di una donna.

L'atteggiamento dei dirigenti rispetto all'inserimento della donna nei ranghi della polizia sembra analogo a quello di altri settori:

No, questo no (non lo favoriscono); se va bene siamo alla pari, senno' ci sono sempre dei dirigenti che non gradiscono le donne in polizia, perlomeno in alcuni servizi preferiscono che siano condotti da uomini piuttosto che da donne; ripeto, io sono parzialmente d'accordo perché nella Squadra mobile non ci possono stare troppe donne. Però la carriera degli uomini è favorita come dappertutto, ma non credo diversamente da quella che è la carriera universitaria o altre professioni.

Ma vediamo adesso che cosa dicono i colleghi maschi della presenza delle donne in polizia. Un giovane funzionario, da poco in polizia:

È una cosa positiva, per il fatto stesso che la popolazione è fatta anche da elementi femminili e tra donne si capiscono meglio. Ma come tipo di la-

voro quello del poliziotto è un lavoro non adatto alle donne. Il problema è che la donna a livello fisico non può difendersi. È vero che l'attività va fatta col cervello, però purtroppo non credo di essere nel torto nel dire che quella del poliziotto è un'attività di uomini. Eh sì, in questo sò maschilista, lo so.

In realtà l'intervistato è coerente perché pensa che il mestiere sia per maschi in quanto dominato innanzitutto dall'uso della forza, attributo che non viene ritenuto proprio alle donne. Essendo questi un dirigente dell'ufficio volanti, gli ho chiesto se la presenza della donna sulla volante sia una buona cosa per l'immagine della polizia e per il rapporto con la popolazione.

Sì, ma dal punto di vista dell'efficienza della sicurezza non credo si possa dire che sia una cosa positiva. Insomma su una volante io preferisco che ci stiano due ragazzi piuttosto che un ragazzo e una ragazza. Quelle poche che abbiamo sono fortunatamente in gamba, però sono più contento quando possiamo mettere solo uomini.

Rispetto al cambiamento dovuto all'arrivo delle donne nel commissariato, un assistente, particolarmente sensibile al rispetto dell'emancipazione femminile, conclude:

Intanto ci sono dei problemi di integrazione. Le donne continuano a essere oggetto di diffidenza e preconcetti. In genere si ritiene che la donna non sia adatta a fare questo tipo di lavoro. Se poi dimostra delle capacità si dice: "è bravina". Io penso che di cambiamenti non ce ne siano stati. Sì, può essere vero che è più facile contattare le donne o parlare con queste, per esempio quando si tratta di episodi di violenza, ci sono però i mille problemi che le colleghe hanno sul lavoro. I rapporti sono buoni, ma è chiaro che il maschilismo anche abbastanza sfacciato è dominante. Certo sarebbe interessante sapere se in polizia ci sono molestie sessuali tanto quanto nei vari settori civili.

Note

1 Tra i più recenti articoli a proposito della 121, si veda G. Aliquò, *Le norme (inattuate) della 121*, "polizia e Democrazia", 1999, 5, pp. 6-7.

2 Altrove ho proposto il termine "anamorfosi dello stato di diritto democratico" per spiegare appunto fenomeni quali la cattiva applicazione, la deformazione o la non

applicazione di una norma propria allo stato di diritto, mostrando che ciò corrisponde quasi sempre alla sostituzione della norma con la regola informale propria a un gruppo o a una famiglia. Il passaggio continuo e incontrollato dalla norma alla regola, dal legale all'illegale e viceversa, quindi la possibilità stessa di occultare le regole informali o illegali con le norme ufficiali, è appunto l'anamorfosi dello stato di diritto democratico realizzata da quei gruppi d'interesse generalmente costituiti non solo su base utilitaristica, ma innanzitutto su valori e quindi su un'identità precisa (temi elaborati e precisati nella loro teoria sulla corruzione politica e sulla malamministrazione da Pizzorno e della Porta, *Lo scambio occulto*, il Mulino, Bologna 1992). Cfr. Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*, cit.

3 A proposito del disordine nella polizia, come osserva Gleizal, 1985, cit., questo è palese anche in Francia, dove la polizia di stato conserva ancora quasi tutti i suoi poteri e di fatto è molto meno condizionata dalla concorrenza della Gendarmerie. Si potrebbe dunque dire che il disordine non si riduce attribuendo più poteri alla polizia e diminuendo il numero di polizie; è piuttosto il potere della discrezionalità se non dell'arbitrarietà che favorisce comportamenti devianti. Il caso italiano appare un caso estremo proprio a causa, a nostro avviso, della destrutturazione storica della sovranità dello stato e poi della crisi del sistema politico.

4 Cfr. S. Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*, cit.

5 Com'è noto questo vale anche per la magistratura, nel senso che, nei fatti, non c'è sanzione in relazione al lavoro e ai suoi esiti.

6 Vale la pena di fare un breve inciso sulla "penombra" in cui si trovano gli stanziamenti per la sicurezza. È sempre attraverso le prefetture che lo stato intrattiene i rapporti con gli enti locali. Le risorse finanziarie loro distribuite contribuiscono in parte a pagare i costi del sistema repressivo-penale. Nel rapporto della Corte dei conti del 1996 non appare chiaro perché il 46% degli stanziamenti per le spese sociali facenti parte del bilancio del ministero dell'Interno non sia stato speso; l'assenza o l'insufficienza delle risposte sociali ha fatto prevalere la risposta repressivo-penale (con il conseguente sovraffollamento delle carceri, in parte pagate dagli stessi fondi che lo stato trasferisce agli enti locali). Tuttavia, come si deduce da questo rapporto della Corte dei conti, la penombra che copre i bilanci dell'intero comparto sicurezza appare ancora più fitta in materia di fondi che le prefetture gestiscono e che, in periodi non elettorali, restano in parte non spesi. "Permangono perplessità riguardo alla omessa previsione di strutture di supporto all'azione valutativa del ministro [che ha virtualmente il potere discrezionale assoluto in materia di controlli interni; *N.d.A.*]. I dubbi attengono alla possibilità di affidare all'ufficio di Gabinetto compiti di supporto all'attività di controllo interno e di valutazione dei risultati." In questo stesso rapporto, la Corte dei conti fa più volte notare che il rendiconto della spesa dell'"aggregato sicurezza pubblica" presenta notevoli difficoltà a causa dell'inattendibilità di molte voci relative alla ripartizione di detta spesa. Ecco per esempio cosa scrive la Corte dei conti nel 1996: "Le forti difficoltà anche nella gestione della spesa sono particolarmente elevate in questo aggregato e molto meno negli altri. [...] Si pone l'esigenza di un riordino del M.I. i cui assetti organizzativi si sono dimostrati inadeguati anche per il sopravvenire di nuove competenze (uff. statistica, Uff. per la comunicazione e le relazioni con il pubblico, uff. del responsabile dei sistemi informativi automatizzati ecc.). [...] I prefetti gestiscono in maniera autonoma i fondi di contabilità speciale per importi anche conside-

revoli". Cfr. La Corte dei Conti, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato*, "Esercizio finanziario 1995, udienza 25/6/96.

7 L'autonomia di fatto delle polizie favorisce il "mercato" delle prestazioni particolaristiche e illecite. Tuttavia, laddove c'è più centralizzazione (per esempio in Francia), il "retrobottega del potere" sembra più efficiente e ancor più oscuro. Sul concetto di "retrobottega del potere", si vedano A. Baldassarre, *Il retrobottega della democrazia*, "Laboratorio Politico", 1982, n. 5-6, pp. 78-111; U. Curi, *La politica sommersa*, cit.; G. De Luttis, cit.

8 Secondo J.C. Monet, "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 2, 1990, p. 207, l'analisi degli aspetti "perversi" (tra cui le *bavures*) mostrerebbe che all'origine c'è "la capacità tendenziale dell'azione di polizia a sfuggire a tutti i controlli che pretendono inquadrarla" (argomento in parte simile a quanto sostenuto da Ferrajoli e altri). Tale "capacità tendenziale" – secondo Monet – sarebbe il prodotto di più fattori tra cui: a) l'assenza di un'istanza atta a definire i compiti della sicurezza dovuta alla stessa molteplicità di istituzioni preposte a questo e che finiscono per agire senza concertarsi con le altre; b) l'esistenza di un potere discrezionale che si situa tra la legge e l'azione di polizia e che diventa imprevedibile tanto quanto lo sono i fatti che necessitano di una risposta rapida; c) un controllo gerarchico limitato dal "potere discrezionale" di cui sopra, per cui si produce un'inversione gerarchica che dà all'esecutore la facoltà di decidere il contenuto e la trasmissione dell'informazione; d) una domanda "totalizzante" da parte del pubblico che finisce per rivolgersi alla polizia per qualsiasi problema umano, mentre questa, non potendovi rispondere, si limita a rinviare il pubblico ai servizi competenti. In conclusione J.C. Monet asserisce che il poliziotto dispone di punti di riferimento gerarchici, deontologici e sociali troppo deboli.

9 "la Repubblica", 21/2/93, p. 20.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 L'articolo di L. Violante, *Apologia dell'ordine pubblico*, "Micromega", pp. 124-140, può essere considerata la prima bozza della nuova concezione della politica di sicurezza.

13 Secondo l'Associazione nazionale dei funzionari di polizia, questa riforma rischierebbe di favorire un'involuzione poco democratica oltre che rendere più difficile la soluzione degli annosi problemi che affliggono il settore sicurezza. A seguito della sua pubblicazione a pagamento di un comunicato di denuncia di questo fatto su cinque quotidiani nazionali il 22/2/2000, per più di tre giorni tutti i quotidiani hanno dato ampio spazio a una querelle che sembrava dividere in due il "paese" (tra pro-polizia e pro-carabinieri) con argomentazioni che spesso hanno ricordato i peggiori momenti delle lotte di potere.

14 La soluzione adottata dal Parlamento su proposta del governo nel febbraio 2000 corrisponde quasi del tutto al progetto elaborato dai CC e presentato dal comandante, gen. Federici nell'intervista concessa all'ex collega L. Caligaris (per un periodo eurodeputato Fi) su "Epoca", del 27/4/93, pp. 121-125. Il comandante generale dei CC viene per legge dall'Esercito, con la stessa procedura prevista per il capo della polizia e anche per il comandante della guardia di finanza, è nominato dal governo e ha lo stesso livello e lo stesso trattamento del capo della polizia (art. 5, legge 121/1981).

15 Con questa legge, i CC diventano la quarta forza armata dello stato grazie a un consenso che di fatto accomuna quasi tutta la maggioranza e quasi l'intera opposizione.

16 Ricordo che il licenziamento di Margara e queste misure adottate dal governo su proposta del ministro Diliberto sono state oggetto di molti commenti critici su vari giornali e di una durissima lettera dello stesso A. Margara, oltre che dell'Associazione Antigone insieme a varie dichiarazioni di celebri personalità.

17 La tendenza a usare i servizi sociali per il controllo di polizia sembra generalizzarsi in tutti i paesi. Per un'analisi di questa trasformazione negli Stati Uniti e in Inghilterra si veda L. Wacquant, cit.; per il Belgio, Y. Cartuylvels, Ph. Mary (a cura di), cit.

18 Tutti questi elementi sembrerebbero annullare le speranze di democratizzazione favorite dalla legge 121/81, dal varo del Nuovo codice penale alla fine degli anni ottanta, dalla legge Gozzini e dai progetti di depenalizzazione, che non a caso sembrano spesso tutti rimessi in discussione, nonostante alcune aperture – ma solo a parole – sulla cosiddetta "riduzione del danno" e la legalizzazione delle droghe.

19 Tesi espressa fra altri anche da L. Violante, *Il senso della sicurezza*, cit.

20 Citazioni tratte dal libro di Paloscia, *La polizia oltre la riforma*, cit.

21 P. Birnbaum, *La rivincita di Bentham: l'ascesa dell'autoritarismo in Gran Bretagna*, in R. Scartezzini, L. Germani, R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Liguori, Napoli 1985, pp. 262-279; R. Reiner, *The politics of the police*, Wheatsheaf, Sussex 1985; A.J. Reiss Jr., *Police Organisation in Twentieth Century*, in M. Tonry, N. Morris (a cura di), *Modern Policing*, "Crime and Justice. A Review of Research", vol. 15, 1992, pp. 51-98; J.C. Journés, *La police en Gran Bretagne*, in Aa.Vv., *Police d'Europe*, IESI-L'Harmattan, Paris 1992, pp. 209-234.

22 Si veda la rubrica "Laboratorio di ricerche, studi e documentazione" aperta sulla rivista "Polizia e Democrazia".

23 "Polizia e Democrazia", 5, 1999, pp. 25-27.

24 A livelli alti il trasferimento può essere sia una promozione sia una punizione. Tutti i funzionari possono virtualmente arrivare al grado di questore, ma senza "agganci" ad alto livello anche politico non saranno mai nominati a capo di una questura. In realtà c'è chi va in pensione senza avanzamento di carriera, anche se questo è raro perché tra "potere sindacale" e paternalismo dell'amministrazione tutti finiscono con l'avere quantomeno il minimo avanzamento previsto ogni dieci anni. Come mi ha confidato qualche intervistato disgustato dal sistema di raccomandazioni imperante, "se dopo 10-15 anni non si vedono prospettive, allora alcuni si preparano a cambiare mestiere". Da quanto dicono diversi intervistati, sinora il mercato del lavoro della sicurezza privata ha assorbito relativamente poco personale delle forze di polizia in servizio (ha assorbito soprattutto pensionati, tranne qualche dirigente passato a fare il comandante di polizia municipale); ma lo sviluppo di questo settore promette una concorrenza che forse potrebbe comportare in futuro un impatto più importante.

25 Fra gli altri, si vedano le opere già citate di F. Fedeli, quella di Medici, dello stesso Paloscia, di Isman e di Bellavita.

26 Cfr. "Polizia e Democrazia" (prima "Nuova Polizia e Riforma dello Stato") e M. Buggea: *La questione del sindacato di polizia dalle origini alla legge di riforma della Ps*, Università di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche, anno accademico 1989-90.

27 Cfr. "Polizia e Democrazia", cit.

28 Faccio riferimento a A. Pizzorno, *Sulla razionalità della scelta democratica*, "Stato e Mercato", n. 7, 1983, pp. 3-46; Id., *Considérations sur les théories des mouvements sociaux*, "Politix", n. 9, 1990, pp. 74-80. Sulla teoria dell'azione si veda anche P.P. Giglioli, *Teorie dell'azione*, in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica*, il Mulino, Bologna 1989, pp. 107-134.

29 Il caso più noto è quello dell'ex questore di Milano, Serra, diventato vicecapo della Ps con il governo Berlusconi, poi prefetto di Palermo e infine retrocesso a prefetto di una provincia di minore importanza dopo la sua uscita dalla scena politica. Ora è prefetto di Firenze. Serra era considerato un "parisiano doc", ossia un democristiano di vecchia data; alcuni del centro-sinistra l'avrebbero voluto come proprio candidato alle elezioni vinte da Berlusconi.

30 Tra le altre "polizie" che hanno una struttura propria, indipendente dalle questure, vi sono: la Polizia stradale, la Polizia postale, la Polizia ferroviaria, la Polizia di frontiera, il Reparto volo, la DIA (Antimafia). La Polizia scientifica, pur avendo anch'essa una certa autonomia, è articolata con sedi in ogni capoluogo regionale.

31 Si veda al proposito Ferrajoli, cit.

32 I ruoli del personale di polizia sono i seguenti: 1) funzionari: provengono dai concorsi per laureati (e da un corso di 6 mesi più 3 a Roma) o dall'Istituto superiore di polizia (l'ex Accademia) che recluta per concorso diplomati e dura 4 anni, più gli stessi 6 mesi che fanno i vincitori del concorso per laureati. L'ex Accademia funziona come una sorta di università; ogni anno "sforna" una quarantina di funzionari. All'interno del ruolo dei funzionari vi sono ovviamente vari livelli che vanno dal questore al dirigente d'ufficio divisionale, al commissario. Attualmente il ruolo di funzionari sembra prerogativa di due generazioni: da un lato quelli che erano in polizia prima della riforma e che a loro volta si distinguono tra ex militari e quelli che sono sempre stati funzionari civili; dall'altro i giovanissimi che vanno dai 30 ai 40 anni al massimo e sono tutti entrati dopo la riforma del 1981. I giovani sono quasi tutti impiegati negli uffici investigativi, nei reparti mobili, nel controllo del territorio. Tra i giovani va notata la presenza di una certa quota di donne, che però sono spesso relegate a compiti non operativi. Da notare che la quota dei "romani" sembra rimanere relativamente alta. 2) ispettori: questa è una figura nuova, creata con la legge di riforma 1981. Si tratta di diplomati o laureati vincitori di concorso per ispettori, che dopo 6 mesi di corso sono assegnati alle varie strutture di polizia investigativa o giudiziaria (Pg) con decreti successivi. In questo ruolo sono stati integrati anche gli ex marescialli che non avevano esperienze e profilo investigativo, ma si occupavano in genere della gestione della vita di caserma esistente prima della riforma. Anche qui all'interno del ruolo vi sono vari livelli. Gli ispettori dovrebbero avere la funzione di ruolo intermedio tra i funzionari e la "base". A parte gli ex marescialli, che però sono una minoranza e stanno scomparendo, gli ispettori sono giovani entrati tutti dopo la riforma del 1981. È tra gli ispettori che vi è una percentuale di donne più alta che negli altri ruoli, tranne che tra gli agenti dove sono relativamente numerose. 3) sovrintendenti: è il ruolo più alto cui possa concretamente aspirare un agente al termine della sua carriera (a meno che non sia capace di vincere un concorso per ispettore o addirittura per funzionario, ma questo sembra rarissimo se non impossibile anche perché in questi concorsi l'essere già in polizia non offre alcun vantaggio). Di fatto, tra i sovrintendenti vi è una maggio-

ranza di anziani, raramente comunque sopra i 50 anni, tra i quali quindi molti entrati in polizia prima della riforma. I più vecchi sono in genere finiti nei servizi amministrativi o non investigativi. Normalmente si diventa sovrintendenti dopo 10 anni nel ruolo di assistente e sempre per concorso, tranne eccezioni, che restano piuttosto rare. All'interno del ruolo vi sono vari livelli; il sovrintendente può anche dirigere una sezione o una squadra di minore importanza; nelle sezioni investigative svolge di fatto il ruolo più importante, perché è spesso il più anziano e ha quindi più esperienza, ha i confidenti, conosce la situazione ed è dunque l'unico in grado di "formare" i giovani, compreso il giovane funzionario che viene mandato a dirigere il "suo" ufficio non appena entrato in polizia o non appena arrivato in questura proveniente magari da una breve esperienza in servizi non investigativi. Nel ruolo dei sovrintendenti la presenza di donne è inesistente. 4) assistenti: si arriva a questo ruolo dopo 10 anni nel ruolo di agente e sempre per concorso. Di norma tutti gli agenti diventano assistenti, ma ve ne sono che rimangono sempre tali. Questo ruolo è oggi coperto in maggioranza da giovani entrati in polizia poco prima o anche dopo la riforma. 5) agenti: sono ovviamente quasi tutti giovani e qui il numero (ma non la percentuale) di donne è più alta che negli altri ruoli. Da notare che tra gli assistenti e gli agenti, una quota non trascurabile è oggi composta da diplomati o laureati.

33 Paloscia, 1992, cit., p. 83.

34 *Ibid.*

35 Uno dei più anziani, che vantava gloriose operazioni negli anni settanta e ottanta, ci confidava, con tristezza e rancore, che un dirigente gli aveva tolto senza alcun tatto la "placca investigativa". "Dopo trent'anni che un poliziotto ha fatto il suo dovere, togliendogli la placca moralmente che gli fai? Tu l'ammazzi!"

36 Questo dirigente si riferisce qui a un'idea dell'istituzione simile a quella che hanno avuto le forze armate, caratterizzate in Italia dal "matriottismo", come adattamento al caso italiano del patriottismo affermatosi in Europa. Cfr. P. Del Negro, *Esercito, Stato, Società*, Cappelli, Bologna 1979.

37 L'interpretazione di queste dinamiche si rifà alla teoria dell'emigrazione e dell'immigrazione (cfr. Sayad, 1993; 1999).

38 Si vedano le considerazioni di A. Pizzorno, *Familismo amorale e marginalità storica*, "Quaderni di Sociologia", 1987, XVI, n. 3, pp. 247-261 nella sua critica alla tesi di Banfield; Id., *Considérations sur les théories des mouvements sociaux*, "Politix", 1990, n. 9, pp. 74-80 sulle variazioni dell'identità, tema che ho trattato a proposito dell'emigrazione e dell'immigrazione; Id., *Aspetti e problemi dell'integrazione degli immigrati. Relativismo culturale, universalismo e variazioni dell'identità*, in I. Frassetto (a cura di), *Convivenza e rispetto delle diversità*, Coordinamento Fratelli d'Italia, Montebelluna 1999, pp. 98-111. Queste stesse ipotesi interpretative si trovano, a volte formulate diversamente, anche negli scritti di A. Sayad, *La double absence*, Seuil, Paris 1999.

39 Mi sembra che questi elementi si possano riscontrare in Sciascia e in altri narratori. Nel suo ultimo romanzo (*Il cavaliere e la morte*), Sciascia si identifica con un commissario di polizia che, benché disincantato, prima di morire di cancro, trova la motivazione del suo impegno nella ricerca della verità che però è negata da un potere irrimediabilmente degenerato, tanto da far dire al suo personaggio: "Da quan-

do l'ho sentita la prima volta, forse ho accostato la parola polizia all'idea di purezza. Ma c'è purezza nella nostra polizia?".

40 Alla stesso modo, alcuni italiani immigrati in Francia pretendono di dimostrare di essere "plus Français que les Français" con comportamenti razzisti nei confronti degli altri immigrati, in particolare dei giovani nordafricani. È anche noto che molti meridionali immigrati al Nord aderiscono alle tesi "nordiste" mostrando un'identità di interessi e in parte anche di valori con la società locale in cui risiedono.

41 La questione dei locali della questura e dei commissariati come pure quella degli alloggi suscita a volte non poche polemiche. Secondo alcuni una delle tante "assurdità" che si perpetuano riguarda proprio il fatto che "da sempre" il ministero paga un affitto non trascurabile per le sedi delle questure, come pure per le sedi dei commissariati (anche perché per legge non può essere proprietario di beni immobili!). Alcuni anni di questi affitti sarebbero potuti bastare per costruire o comprare edifici magari più adatti ai bisogni dei vari servizi. Fa ancora più "scandalo" la politica degli alloggi del personale. Da quando la polizia è stata smilitarizzata la normativa sull'alloggio di servizio sembra rimanere aleatoria. Alcuni dicono che questo dovrebbe spettare solo al personale inviato provvisoriamente in trasferta, ma la prassi sembra creare a volte diseguaglianze e vi sarebbero alloggi di servizio concessi a chi non ne ha diritto.

3

Aspetti del mestiere di poliziotto

È un artigiano del lavoro sociale che ricostruisce con perizia e abilità, per ragioni particolari e pratiche, il suo agire nel mondo sociale. Esiste una frattura fra il mondo delle norme e quello delle pratiche. In nessun modo l'ordine sociale può essere il risultato di accordi razionali, di programmi "morali" convenuti tra i membri della società. Norme e valori non hanno riferimento diretto con il comportamento sociale, il senso è il prodotto di procedure interpretative in ambiti locali, l'ordine – dal punto di vista degli attori – è una risorsa più che un riferimento consapevole... L'ordine non viene legittimato in quanto gli attori ne condividono i valori, ma perché è capace, attraverso funzionamenti o pratiche particolari, di soddisfare veramente i bisogni locali.

P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna, 1983, p. 48

Premessa

Secondo quanto scrive A. Paloscia, nel 1988 i vertici della polizia cercano di aggiornare la formazione professionale del personale di polizia.[1] A questo scopo, venne istituito uno staff diretto da un prefetto e si

fa ricorso alla consulenza del laboratorio di metodologie formative dell'Università di Venezia, il quale avrebbe svolto un'indagine su un campione di ben 2800 operatori di polizia, stilando una "diagnosi" che confermava l'esistenza di problemi già noti riguardanti la compresenza di continuità e innovazione o lo stato di frustrazione del personale. Secondo Paloscia, accettando i suggerimenti proposti dalla ricerca, i vertici della polizia hanno fatto proprio l'arduo impegno di avviare una modernizzazione della formazione professionale del personale. Tuttavia, grazie alle numerose testimonianze e documenti, si è indotti a pensare che la situazione della formazione del personale di polizia continui a essere caratterizzata da gravi insufficienze e ritardi.[2] Per la formazione e la modernizzazione delle scuole di polizia sono state investite notevoli risorse, ma in realtà è proprio in questo settore che è stata bloccata l'innovazione democratica. Non esiste una vera e propria pianificazione della formazione; non sono prese in conto e valorizzate le potenzialità specifiche di ogni persona, cioè il bagaglio culturale derivante non solo dalla scolarizzazione, ma anche dalle esperienze di vita e di lavoro; non vengono valorizzate le motivazioni e gli interessi specifici che il poliziotto può maturare nel corso della sua vita professionale; non si pianificano i bisogni di formazione continua in relazione alle necessità dell'ufficio dove il poliziotto presta servizio; non esiste alcun orientamento all'apprendimento nella pratica per o senza affiancamento. A queste insufficienze se ne aggiungono altre. Tra queste, innanzitutto, l'assenza di *training*, come pure la mancanza di riunioni per imparare a riflettere e ragionare sull'attività svolta, su se stessi e sull'oggetto del proprio lavoro. Le ragioni di queste e altre insufficienze rimandano ai limiti ben noti che caratterizzano l'amministrazione pubblica in Italia; forse possono essere spiegate a partire da una "teoria della polizia" che si rivela puro costrutto giuridico e "teoria pratica". Le scuole della polizia italiana non sembrano certo brillare rispetto a quelle di altri paesi. La costruzione del sapere professionale continua a essere il prodotto di un lavoro che assomiglia a quello dell'artigiano: lavoro che si impara nella pratica, grazie all'affiancamento con il più anziano, e che richiede una certa passione o "vocazione" (J.C. Monet, nella sua diagnosi sulla situazione della polizia in Francia definisce il lavoro del poliziotto un bricolage).[3] Malgrado il rispetto quasi sacrale per le nozioni giuridiche, tutti gli operatori di polizia pensano che in realtà il mestiere lo si impari attraverso la "buona volontà", "rubandolo" ai più anziani e anche con un po' di fortuna. Come in tutta la pubblica amministrazione, anche in polizia prevale il "generalismo" (o la "polivalenza") che, com'è noto, pone problemi

anche nella magistratura. Funzionari o non funzionari, gli operatori di polizia possono essere impiegati in tutte le attività interne ed esterne, dall'ufficio passaporti all'ordine pubblico, dal lavoro investigativo alle volanti, dal piantone di obiettivi "sensibili" al servizio presso la Criminalpol o la Dia, da magazziniere dell'autocentro a sovraintendente di commissariato. È vero che da tempo esistono dei corsi di specializzazione, di aggiornamento e di perfezionamento. Ma come vedremo, salvo eccezioni, la specializzazione rimanda sempre all'apprendimento nella pratica, per o senza affiancamento. La polivalenza, d'altro canto, richiede una formazione di base assai solida, non molto diffusa tra il personale.

L'altro aspetto del tutto ignorato nella formazione è quello dell'articolazione tra l'attività di polizia e quella dei vari operatori della sicurezza pubblica e privata. Allo stesso modo, è del tutto assente il tema del rapporto con la gestione politica e amministrativa della società, i cui protagonisti mancano spesso, a loro volta, di ogni conoscenza rispetto al rapporto tra sicurezza e governo locale.

1. I problemi dell'apprendimento

Cominciamo con un dirigente di squadra mobile:

> Per quanto riguarda la formazione è cambiato molto poco, poco o niente! Io vedo che i giovani colleghi, i giovani ispettori, i giovani agenti, devono "farsi il mazzo" per cercare di "rubare il mestiere" come facevamo noi; come successe a me vent'anni fa che quando arrivai fui messo a fianco di due appuntati da cui cercavo di imparare il mestiere. Io ero vicecommissario e mi misero in una squadretta composta da tre persone; uscivano con me con una Fiat 850 ricordo. Io che ero stato mandato per dirigerli stavo dietro e questo non per un giorno, ma per mesi! E da noi chi sta seduto dietro è quello che non conta un cazzo! Lo si vede anche quando arriva il questore che sta sempre seduto a fianco all'autista e mai dietro!
>
> Quando un giovane viene a lamentarsi perché non viene riconosciuta la sua autorità, dico quello che mi diceva il mio superiore: "amico, l'autorità te la devi fare riconoscere sul campo! È inutile che tu pretendi di importi col grado!".
>
> Prima della riforma, la polizia era bicefala: una parte dei dirigenti veniva direttamente dalle università e un'altra dall'accademia. L'accademia era rigidissima e severissima, forse una delle migliori in Europa. Li facevano morire per quattro anni, per poi buttarli a svolgere funzioni diciamo poco gratificanti, mentre i funzionari civili avevano praticamente la direzione di

tutti i servizi. Noi civili dopo l'università frequentavamo un corso di sei mesi presso l'Istituto superiore di polizia, più un altro di tre mesi; solo questo e basta. Gli ufficiali invece venivano dalla maturità liceale e poi facevano quattro anni di accademia con due esami in meno della laurea.

Un dirigente di 58 anni, ma "toscanizzato" perché vissuto a lungo in varie città toscane, ricorda:

Mi sono laureato in giurisprudenza nel 1974, con una tesi sulla filosofia del diritto. Non ho fatto il servizio militare perché già sposato con prole. Ho fatto tre o quattro concorsi vincendoli. Nel 1975 entrai in polizia, assegnato all'ufficio politico. Non ho fatto nessun corso iniziale, sono stato mandato direttamente all'ufficio politico di una città che non conoscevo perché il mio concorso era per un alto numero di posti, sicché spezzarono il gruppo dei vincitori in due o tre tronconi e a me toccò probabilmente l'ultimo per cui il corso "iniziale" l'ho fatto dopo quasi due anni che ero già in servizio.

Un giovane dirigente di una sezione della squadra mobile racconta:

Diplomato in ragioneria, ero iscritto al terzo anno di giurisprudenza e avevo anche lavorato come ragioniere quando ho vinto il concorso per entrare all'Istituto superiore di polizia nel dicembre 1984, era il primo corso quadriennale per la formazione di funzionari dopo la riforma. Dopo i quattro anni, nel 1989, sono stato nominato vicecommissario, e commissario nel 1991. Avevo la passione di diventare poliziotto sin da bambino, ma nessuno in famiglia era stato in polizia. Da allora mi sembra che ci siano stati dei cambiamenti. Nei primi anni abbiamo avuto un'impostazione di tipo militare anche se ammorbidita dalla presenza delle donne ecc. Comunque, un'educazione al rispetto della gerarchia, del grado e... la disciplina.
Sono quindi stato assegnato a una questura in Sardegna. Lì mi occupavo della direzione del Nucleo repressione crimine in Sardegna, composto da 70 persone, con compiti di vigilanza e di supporto alle operazioni di polizia giudiziaria. Ci occupavamo del banditismo, dei sequestri di persona, della criminalità tipica della Sardegna, ben diversa dalle altre del resto d'Italia perché legata strettamente al territorio e soprattutto al tipo di uomo barbaricino che ha in sé, tramandato nei secoli, il cosiddetto "codice barbaricino", una fierezza, un *modus operandi*, diversi sicuramente da tutti gli altri. Queste conoscenze le ho acquisite con l'esperienza diretta perché purtroppo il giovane funzionario entra con un grado relativamente elevato per cui ha immediatamente, e non può essere altrimenti, la responsabilità di uomini e mezzi. All'inizio è stato molto duro dovendo entrare per giunta in una mentalità che non è certo vicina per uno che è nato e cresciuto in una città come Roma. Però l'esperienza è stata molto bella dal punto di vista professionale e umano soprattutto. La Sardegna è una regione che se uno la capi-

sce, se entra nello spirito del sardo non può che amare; quando arrivai mi dissero: "uno arriva qui piangendo e se ne va piangendo" e così è stato!

Un dirigente di 40 anni, meridionale, "molto legato alle proprie origini; conscio della diversa qualità di vita che c'è al Nord, anche se devo dire che giù vivo bene", racconta:

Appena laureato in giurisprudenza avevo fatto alcune domande e sono stato assunto in una società per occuparmi di relazioni industriali. Per cinque mesi ho fatto una vita infernale perché lavoravo e studiavo per il concorso. Alla fine ce l'ho fatta, grazie a Dio. Sono entrato in polizia a 28 anni, perché io preferisco... sì io sono nato per fare il poliziotto! No, non c'è nessuno della mia famiglia in polizia; quando ero piccolo il mio pallino era fare il magistrato, poi man mano sono cresciuto e... l'attività della legge, il tutelare il più debole, soprattutto l'aiutare chi ha bisogno. Perché in effetti la nostra attività, in particolare quella del controllo del territorio, è dare un ausilio a chi è in difficoltà. Oltre ad arrestare i delinquenti, quotidianamente, si presentano tanti casi disperati ai nostri occhi, per cui se possiamo fare qualcosa, io lo faccio volentieri. Missione? vocazione? Direi di sì; non si spiegherebbe altrimenti perché io come altri miei colleghi giovani regaliamo all'amministrazione mensilmente una quarantina di ore di lavoro. Noi abbiamo un tetto di 36 ore di straordinario e tutto quello che facciamo in eccedenza è un regalo perché ora non può più essere pagato. Noi dobbiamo fare 38 ore settimanali, 8-14 tutti i giorni, più un rientro, cioè un pomeriggio alla settimana dalle 17 alle 20. Questo è praticamente impossibile e l'amministrazione ci viene incontro pagandoci 36 ore di straordinario; ma non basta; si sta dalla mattina alla sera in ufficio con un'attività operativa impellente, non un lavoro burocratico, non si tratta di una pratica che si può anche rinviare all'indomani, ma di cose urgenti.

In effetti, come ho potuto constatare più volte, molti giovani funzionari, ma anche alcuni meno giovani (che però godono di certe gratificazioni pubbliche e di qualche privilegio in più), sembrano a volte degli "stakhanovisti", che lavorano e fanno lavorare i subordinati:

Si prova un grosso piacere personale, perché si arriva ad avere delle soddisfazioni, però si fanno grossi sacrifici familiari, soprattutto litigi con la moglie (ride). No, non ho figli, eh no per carità, per ora sarebbe incompatibile col tipo di vita sregolata che faccio. [...]
Prima stavo al Reparto mobile, la Celere. Per fortuna non erano più i tempi delle contestazioni e degli scontri. [...] Secondo me nel nostro lavoro di funzionari e in particolare nell'ufficio di cui mi occupo che conta quasi 170 persone, è molto importante il rapporto con il personale. Io posso ritenermi fortunato per aver avuto l'occasione di farne l'esperienza

al reparto Celere. È un reparto dove si sta in gruppo. Sì, è una caserma, cioè si esce tutti insieme per andare a intervenire qui o là; si formano gruppi omogenei anche quando non si va fuori sede e si va a lavorare per le varie manifestazioni pubbliche. L'unico obiettivo che tutti gli uomini hanno in comune è innanzitutto evitare di farci male e cercare di far in modo che la manifestazione possa svolgersi in maniera corretta. Quando si esce per ordine pubblico il reparto Mobile è forse una delle poche strutture della polizia dove tutti gli uomini coinvolti hanno il medesimo obiettivo: quello di salvaguardare la propria pellaccia! Invece in altri uffici... il mio ufficio può andare in contrasto con l'ufficio accanto perché io gli ho soffiato l'indagine; quell'altro la fa meglio di me, e allora io m'innervosisco perché l'ha fatta meglio; ha capito com'è? Pian piano ci si adegua; è chiaro che la vita e anche il lavoro sono un *do ut des*. Però bisogna partire sempre dal principio che, visto e considerato che la responsabilità, se va male il lavoro, è del funzionario e non del subordinato, visto che in ufficio ci vengo e mi piace lavorare e sono sempre l'ultimo ad andar via, non rifuggo le responsabilità, alla fine se una cosa non mi convince si deve fare come dico io anche perché ne rispondo io e anche a costo di essere noioso, petulante, scocciante, opprimente, ma proprio rompiscatole, purtroppo uno deve avere il coraggio di non cercare le simpatie in ufficio, ma di cercare semplicemente di fare in modo che tutto possa quadrare [un giovane dirigente].

Vediamo ora la testimonianza di un assistente con 14 anni di servizio, arruolato a 18 anni, originario della Basilicata, il cui padre era camionista. Ha una figlia, è sposato con una donna originaria della Calabria che fa la commessa. A 12-13 anni è andato a vivere a Milano con la sorella insegnante e lì ha preso il diploma di perito in elettronica.

Nel 1982, ho fatto la domanda per la polizia, visto che dovevo fare il militare e ho fatto il corso allievi a Bolzano; ricordo che le divise avevano ancora le stellette. Prima il corso di sei mesi, poi uno di tre mesi, poi un corso di specializzazione per polizia giudiziaria a Brescia; doveva durare sei mesi ma è durato solo quattro perché avevano bisogno dei locali per un altro corso per ispettori. Dopo sono stato subito mandato alla Criminalpol perché avevo la specializzazione di polizia giudiziaria. Arrivo senza nessuna esperienza, se non quella nei corsi di formazione, a 19 anni, e mi mettono in un posto dove secondo me ci vuole uno... ecco adesso mi sentirei in grado di andare alla Criminalpol, non a 19 anni appena uscito dai corsi. Sui libri impariamo per esempio l'art. 6 sull'uso legittimo delle armi... va beh, ma poi vallo a mettere in pratica... è totalmente diverso. Per carità, la base di preparazione è utile, ma, secondo me, la pratica è tutto". [...] Quando arrivai di mafia non ce n'era, si lavorava esclusivamente sui reati più grossi. Ma dopo si era creata una situazione di stasi e ci appoggiavamo

un po' alla Mobile per far qualche lavoretto. Allora tutto quello che ci dicevano a scuola: ora andate lì, insomma ci avevano un po' pompati, "siete i superpoliziotti", ma che superpoliziotti potevamo essere senza esperienza? "arrivate lì, vedrete vi fanno fare le indagini, gli accertamenti, intercettazioni telefoniche..." invece di tutto questo non si faceva assolutamente nulla... Non perché non c'erano i mezzi. Il poliziotto si forma, secondo me, sulla strada [tono solenne] sulla volante; la volante forma il poliziotto perché la volante ti porta a contatto con il cittadino.

Quest'ultima affermazione apparentemente "di principio" non va letta, a mio avviso, in relazione alla militanza nel SIULP, ma piuttosto in rapporto all'importanza delle relazioni con la società che oggi molti poliziotti percepiscono.

2. Sulla "formazione continua"

Ecco ora alcune risposte alla domanda sulle esperienze di formazione continua, dei corsi di aggiornamento e sui bisogni di formazione.

Da noi non c'è niente di programmato – afferma un dirigente della Questura con 23 anni di anzianità – la formazione e l'aggiornamento o il perfezionamento ancora adesso sono del tutto occasionali. Per esempio, non è scritto da nessuna parte che per arrivare a dirigere una squadra mobile bisogna fare prima un corso sulla lotta alla diffusione della droga, poi uno sulla criminalità organizzata ecc., questo non è assolutamente previsto. Ci sono varie occasioni che si presentano nel corso della carriera; per esempio c'è un corso per public relations: "ti va, vuoi frequentarlo?", c'è un corso di specializzazione in droga, allora uno fa la domanda dicendo "se c'è un corso su questo io sono interessato a parteciparvi".

Un altro dirigente di questura:

Come corsi di aggiornamento, ne ho fatto uno sul nuovo codice di procedimento penale e un altro, che all'epoca era particolarmente interessante, organizzato a Roma dall'allora UCIGOS, sull'antiterrorismo in un senso molto tecnico; cioè cercava di unire un certo taglio culturale con delle belle conferenze fatte da giornalisti ANSA o RAI, docenti di sociologia, e un profilo operativo che riguardava essenzialmente il modo di mediare in caso di sequestri di persona tra i sequestratori e le autorità, cioè il vero e proprio ruolo del mediatore. Questo era abbastanza lungo e formativo. Gli altri corsi sono di routine, per esempio ne ho fatto uno sulla legge Rognoni-La Torre sugli accertamenti patrimoniali delle organizzazioni criminali.

Ed ecco l'esperienza di formazione di un sovraintendente:

Di corsi di aggiornamento non ne ho seguito tanti; il primo è stato un corso antidroga, dopo quattro anni di antisequestri. Eravamo quasi all'inizio del fenomeno droga, dopo ci sono stati un altro paio di corsi e poi basta. Non era con gli americani, quello che avevano fatto loro durava una settimana e non valeva niente, erano tutte chiacchiere. Il corso che ho fatto durava un mese ed era veramente serio; devo dire che tutti i corsi che ho fatto sono sempre stati seri e molto impegnativi; non si perdeva un minuto e si lavorava anche nel tempo libero. Ci si insegnava il riconoscimento delle sostanze stupefacenti, le ragioni della tossicodipendenza, i metodi per affrontarne gli effetti ecc. Venne fatto a Roma presso la Criminalpol. Ho anche fatto un corso di pochi giorni per addestramento anti-rapina (su come effettuare un intervento in un luogo dove è in corso una rapina, limitando al massimo i rischi – prendere subito conoscenza della zona; scegliere il modello di intervento; evitare di essere sotto tiro del palo; evitare l'idea del falso allarme – succede spesso che ci sono tanti falsi allarmi e che si rischia di andare impreparati). Poi ho fatto il corso quando ho vinto il concorso di sovrintendente. Ma per me il corso antidroga rimane memorabile. Non ho riscontrato scarto tra quello che mi hanno insegnato e la pratica perché in questo settore senza teoria non si riesce a fare pratica. Se non si capisce cos'è la droga, cos'è il fenomeno, se non si sa quali sono gli effetti, non si può affrontare né il traffico, né il tossico, né niente.

Questo intervistato mi ha confidato anche il suo dissenso per le politiche sulla tossicodipendenza adottate in Italia, affermando con piena convinzione la sua opinione favorevole alla legalizzazione delle droghe e alla depenalizzazione della tossicodipendenza, opinione peraltro condivisa da molti suoi colleghi delle sezioni narcotici di varie città.

Come si è visto l'idea che la formazione avvenga nella pratica e che il mestiere di poliziotto non possa essere teorizzato riscuote un consenso quasi unanime. Ecco le osservazioni di un dirigente della questura:

Certo! (che la formazione avviene essenzialmente sul campo, nella pratica, per affiancamento). Tuttora è così, specialmente nel campo mio, della P.G., ma anche in altri campi. Il giovane funzionario che arriva viene messo a dirigere una sezione, quindi che sa? Naturalmente è affiancato dai colleghi più anziani, dai dirigenti e colleghi che possono dargli consigli su come fare e come non fare; però è un po' uno che viene buttato in acqua e gli si dice impara a nuotare! In genere il giovane funzionario ha l'ambizione di andare o alla Squadra mobile o alla Digos perché sono gli uffici operativi, i più belli e i più gratificanti. Non per la carriera, non è detto; forse l'ufficio dove si fa più carriera è l'ufficio gabinetto del questore, che però è una co-

sa noiosissima! Quando arrivano sono pieni d'entusiasmo ! Ed è su questo che l'amministrazione conta molto. E in questo devo dire non è cambiato niente.

Ma anche i tempi di formazione per affiancamento sembrano essersi ridotti:

Ormai ogni anziano non si affianca più a un giovane ma a due-tre-quattro giovani; quando sono entrato io, c'erano nei gruppi magari 6-7 anziani e 3 giovani. Non vorrei essere maligno, ma penso che questo svecchiamento non risponda a un fine dell'amministrazione, *se l'è trovato davanti*! Ricordo che intorno agli anni ottanta i vecchi dicevano: "eh dottore, tra dieci anni quando ce ne andremo tutti noi poi vedrà Lei che succederà!" Noi sapevamo che questo sarebbe successo.

Le opinioni sono le stesse anche tra i giovani funzionari che provengono dall'Istituto superiore di polizia.

L'essenziale della mia formazione è avvenuto sul campo e neanche per affiancamento, perché sono capitato in un periodo in cui gli anziani dovevano essere superati: l'ufficio era attento a profili che poi sono andati scomparendo; nasceva il terrorismo di destra e di sinistra. L'esperienza dei vecchi serviva da un punto di vista di conoscenze di persone e di ambienti; ma gli uffici politici erano per loro natura immobili; d'improvviso dovettero diventare uffici operativi, con grosse intese con l'autorità giudiziaria per trovare gli strumenti giuridici e investigativi per combattere il fenomeno del terrorismo che era inedito. [...]
Dell'esperienza nella Digos direi che mi serve innanzitutto un profilo organizzativo spicciolo e il profilo della razionalizzazione dell'indagine. Bisognava organizzare, cercare di razionalizzare il lavoro, cercare di risparmiare le risorse umane, perché poi il terrorismo si frantumava in tanti settori, destra, sinistra, stranieri, internazionale, europeo.

3. Il mestiere del "vero poliziotto"

Nelle forze di polizia vi sono competenze diverse: alcune richiedono solo un'adeguata formazione professionale, altre invece necessitano di un savoir-faire che si acquisisce solo nell'esperienza pratica, in un lungo apprendistato accanto ai più anziani, grazie a particolari qualità e alla "vocazione". Saper parlare con "la gente", saper formulare le domande per avere certe risposte, saper cogliere il frammento di infor-

mazione utile, saper riunire in un insieme coerente, ma anche saper cercare i riscontri "cartacei" o nelle banche dati, così come avere una certa abitudine a memorizzare e identificare un volto, un'immagine, tutto questo non si impara nelle scuole di polizia.

In un processo di "democratizzazione" in cui il rapporto polizia-società è concepito come collaborativo, bisogna affidarsi a un'idea di prevenzione capace di ridurre o anticipare il ricorso alla repressione reattiva, trasformandola perciò in "proattiva" (termine ormai da anni di moda in vari paesi).[4] Il modello ideale di poliziotto addetto al controllo del territorio diventa allora quello dello "sbirro moderno", una sorta di "scienziato sociale" che sa valorizzare la disponibilità dei cittadini a collaborare (nel denunciare, segnalare, "spiare") e leggere la realtà per cogliere le eventuali anomalie.[5] Tuttavia, nella realtà concreta sembra crearsi una distanza crescente tra l'attività di controllo del territorio e il "vero mestiere" di poliziotto: le indagini e gli interrogatori.[6]

Spiegando come il profilo professionale sia nei fatti decisivo nell'assegnazione dell'incarico, un dirigente dice:

> Per certe indagini non posso impiegare alcuni che proprio non hanno le capacità professionali. Che poi neanche noi ce le abbiamo, purtroppo ce le siamo dovute fare perché a caso avvenuto te ne devi occupare e allora prendi il libro e cominci a studiare, a sentire persone, a sentire esperti e ti fai una cultura sul caso specifico. Diverso è il caso dove è necessaria la conoscenza della strada. Per esempio, casi di ricettazione di oggetti provenienti da furti in ville, scippi, borseggi, traffico di droga e via dicendo. In quel caso è estremamente importante la conoscenza della strada che uno acquisisce con tanti anni di servizio. Per cui, per assurdo, le persone meno dotate di conoscenze culturali, sono invece quelle che riescono meglio in determinate indagini perché hanno più presa sul malvivente, si crea quella comunione psicologica tra malvivente e poliziotto che diventa in alcuni casi addirittura una catena indissolubile che permette però la scoperta di tante cose. Cose che invece un ragazzo diplomato, bravissimo in altri tipi di indagini non sa assolutamente fare, non sa nemmeno da che parte cominciare. Poi qui diventa una questione di generazioni: il poliziotto lo si può fare solo quando si conosce bene l'avversario, quando si vive nello stesso mondo dell'avversario. Se uno viene da una famiglia benestante, non ha mai conosciuto la strada, non ha mai conosciuto lo spinello, la droga, non ha mai conosciuto l'ozio dei giovani ecc., poi quando arriva a far il poliziotto e io lo metto in mezzo alla strada torna e mi dice "io non ho visto niente", mentre magari c'è stato uno scippo, tre rapine, gli hanno spacciato davanti gli occhi e non se n'è accorto. Quello che invece è cresciuto in mezzo alla strada si accorge di tutto.

Ecco un'interessante testimonianza sull'acquisizione di certe conoscenze tecniche da parte di un giovane funzionario:

Quando capita il caso allora il poliziotto comincia a studiarlo, si deve aggiornare, deve acquisire le conoscenze tecniche e, dove non è all'altezza, se è possibile, ricorriamo a esterni, conoscitori del settore. Purtroppo per i periti e consulenti c'è un altro discorso: il ministero degli Interni per determinate spese è povero... se il perito lo nomina il tribunale siccome il ministero di Grazia e Giustizia è "più ricco" riesce quantomeno a sfruttare questa opportunità.[7] Altrimenti si va a conoscenza personale a favore personale... Normalmente avviene che il perito lo trova la polizia perché non è che uno comincia l'indagine che ne so' su... ecco per l'affare del videotel il magistrato si è trovato in difficoltà: "e adesso dove lo trovo un perito del videotel?". Deve essere una persona fidata e non è facile perché più è ristretto il campo, più è difficile. E infatti... uno dei periti è stato sollevato dall'incarico proprio perché c'erano grossi sospetti, poi certezze, che lui stesso era coinvolto nella truffa! Ma siamo riusciti a scoprirlo alla fine dell'indagine, all'inizio era una persona perbene.

Come è ben illustrato nei romanzi polizieschi di Michel Del Castillo,[8] dal punto di vista di chi coltiva il mito del "vero poliziotto", le indagini e gli interrogatori sono gli aspetti più appassionanti, se non addirittura l'essenziale del mestiere. Ecco una testimonianza significativa a proposito della tecnica dell'interrogatorio.

Neanche da noi esiste un'istruzione su come si fa un colloquio o un interrogatorio dell'indagato. Non c'è una regola precisa; dipende dall'interlocutore, dipende da quanto noi sappiamo dell'interlocutore, e quanto è disposto a dire e quanto uno è capace di fargli dire. Io normalmente preferisco ascoltare piuttosto che domandare. Perché uno capisce le cose da determinate sfumature che una persona non dice o che dice a mezza bocca; quindi amo farlo parlare su tutto e non specificatamente su quello che è il motivo per cui mi sta davanti. Io preferisco iniziare a parlare della sua vita, della sua situazione personale, di come mai un siciliano è qui, da quanti anni è che sta qui, perché qui, se è sposato, chi è la moglie, che fa, quali sono le sue amicizie, e cercare di creare un giro in cui lui si trova a parlare di quello che interessa a me senza accorgersi che è quella la cosa che mi interessa. Cioè io faccio, cerco di fare, perché poi è difficilissimo, cerco di far capire che il mio obiettivo è una cosa diversa da quello che in realtà mi interessa. Perché ognuno di noi, soprattutto quando è davanti a un poliziotto, cerca di capire quello che il poliziotto vuole ed è la cosa che nasconde, mentre è ben disposto a dire altre cose che potrebbero comunque interessare al poliziotto, ma che in quel momento crede che non interessino. Per cui se è possibile, quando è possibile, prima che lui si sieda cerco di sapere

> quante più notizie su di lui, ma le più personali possibili, cioè se ha un'amante, se è tossico, se ha avuto problemi vari, se ha avuto un incidente stradale, se ha avuto morti, perché quanti più elementi noi abbiamo della sua persona, tanto più possiamo avvicinarci al suo modo di pensare, per interpretare quello che dice, ma soprattutto per interpretare quello che lui non dice, che è il più importante. A me questa tecnica l'ha insegnata un ispettore che aveva trent'anni di esperienza mentre io arrivai lì fresco fresco con l'impeto del giovane poliziotto che subito pretende arrivare al sodo e lui mi disse: "stai seduto qua" e per tre mesi mi fece leggere solo fascicoli; nonostante io fossi superiore a lui mi disse "chiariamo subito una cosa, lei sa la teoria e io so la pratica, siccome in questo lavoro è più importante la pratica, la teoria se la metta da parte"; io accettai e debbo dire che quel poco o tanto che ho acquisito da lui è utilissimo perché l'esperienza, non c'è verso, è una maestra che non è sostituibile. Lui usava questa tecnica accompagnata dalla naturale aggressione che un poliziotto sicuramente fa nei confronti di una persona. Perché determinate risposte psicologiche, soprattutto quando uno è messo sotto pressione, quella cosiddetta parola che scappa è importantissima per noi poliziotti, per cui è importante far sentire l'interrogato a suo agio, quando questo è opportuno, e invece metterlo in difficoltà, in imbarazzo, addirittura in angoscia, quando è utile. Queste sono tutte cose che si acquisiscono man mano. La tecnica uno la impara dal malvivente, non la impara da... cioè la impara dal poliziotto che la sta applicando al malvivente, ma deve guardare il malvivente, il modo di reagire del malvivente.

Passiamo ora a un brano altrettanto significativo di intervista a un dirigente a proposito della professionalità che il poliziotto motivato si costruisce, assorbendo a modo suo nozioni di psicologia sociale e di etica umanitaria che danno "dignità" al mestiere del... malvivente.

> Per valutare la capacità di interrogare si guardano i risultati. Se la notizia data dalla persona interrogata si rivela vera, l'operatore è bravo, se è fasulla l'operatore ha fallito. Le persone più importanti, sicuramente chiave, vengono ascoltate dal personale più idoneo. Certo, il funzionario o l'impiegato della banca me lo sento io; il rapinatore incallito se lo sente l'anziano sovraintendente, che conosce profondamente la strada, conosce gli amici dell'interrogato, il passato, l'ha visto, l'ha vissuto, non l'ha letto, come per esempio può essere per me che l'ho letto sul fascicolo, lui l'ha vissuto perché magari dieci anni fa è stato lui ad averlo arrestato, conosce l'ambiente, la famiglia. Perché poi nasce un rapporto umano che ha determinate caratteristiche anche ricche di significato con la famiglia e col pregiudicato stesso. Perché una grossa difficoltà psicologica del poliziotto, specie nei primi anni di servizio, è proprio quella di vivere sempre in situazioni di dolore degli altri. Cioè, noi interveniamo non in una situazione...

buona, ma sempre in situazioni di estremo disagio o perché dobbiamo andare ad arrestare uno e questo la famiglia non lo prende bene, o perché interveniamo dopo che il reato è stato commesso, quindi c'è sempre una situazione di angoscia e vivere in questa angoscia, in questo dolore, in questa povertà, ha determinati effetti anche sul poliziotto stesso. Da una parte, lo inaridisce nel senso che dopo diventa indifferente a determinate situazioni che sconvolgono il privato cittadino, tipo il cadavere per terra che quando è la prima volta fa una certa sensazione, ma quando diventano dieci o venti, non ha più quella sensazione. Dall'altra parte però uno vede svilupparsi la propria umanità nel senso che il poliziotto non è mai in posizione vendicativa, in posizione agguerrita, in posizione cattiva di fronte al malvivente e questo stesso... insomma quello che è sempre stato chiamato il codice d'onore tra malvivente e poliziotto non è altro che quello spirito che si crea nel vivere bene o male nello stesso ambiente, solo che uno da una sponda e l'altro dall'altra. Cioè il poliziotto sa che quello è il malvivente, ma vive le sue stesse sensazioni... e il malvivente sa che quello è poliziotto e lo fa per mestiere e non per cattiveria, chiaro? Cosa che invece all'inizio della carriera uno fa non con cattiveria, ma con troppo entusiasmo quindi diventa in determinate occasioni troppo cinico rispetto alla situazione stessa, o diventa troppo cattivo, o ha una reazione troppo esagerata o avventata o incosciente, sono cose che abbiamo passato tutti, che ho passato io stesso, errori che io ho fatto, che fortunatamente ho capito o mi sono stati fatti notare, per cui la volta dopo ragioni in modo diverso.

"Fare informazioni": la costruzione del sapere di polizia

L'osservazione, l'identificazione, la raccolta, il trattamento e l'utilizzo delle informazioni, sono ovviamente il primo presupposto della costruzione del sapere di polizia. Più poteri garantiscono maggiore capacità di intimidazione e coercizione per ottenere informazioni e più ampi margini di discrezionalità nella messa in atto di questi metodi. Meno poteri permettono minore capacità di raccolta di informazioni, ma non necessariamente meno sapere.

La bellezza dell'ufficio investigativo in genere è proprio questa: c'è libera scelta di orientare e di seguire un'indagine come uno crede, ovviamente sempre in rapporto a quelle che sono le direttive dell'autorità giudiziaria, specie con il nuovo codice. Se per esempio si va a cercare un ladro in piazza, nel night, attraverso il confidente, con appostamenti o con altre forme, non ha importanza; l'importante è che qualsiasi cosa sia fatta per raggiungere lo stesso fine: individuare l'autore del reato. Certo, esiste la teoria che insegna la metodica dell'indagine fatta a tavolino. Ci sono due fasi dell'in-

dagine, una interna e una esterna. Quell'interna consiste nella ricerca negli schedari nostri, negli archivi, nei fascicoli, nelle conoscenze; quell'esterna è fuori, si va dal confidente, si cerca l'informazione.

Secondo J.C. Monet, il poliziotto dispone di punti di riferimento gerarchici, deontologici e sociali troppo deboli.[9] Ma è anche vero che discrezionalità non vuol dire *tout court* illegalità. Come vedremo in seguito, il sapere derivante dall'uso discrezionale dei poteri produce sapere "informale" (che non può essere formalmente memorizzato, ma che può essere decisivo nella raccolta delle prove formali). Se un poliziotto estorce illegalmente un'informazione o una confessione, benché non la possa esibire in sede processuale, può però partire da essa per raccogliere poi le prove.[10] Ma come impedire che la discrezionalità diventi arbitrarietà e illegalità? La discrezionalità è infatti insita nella stessa funzione della polizia e, aggiungiamo, è facile che l'ambito sociale cui appartiene il poliziotto arrivi a considerare del tutto legittimo ciò che invece non lo è, così come avviene per ogni segmento della società.

La "cultura dello sguardo", come si dice in Germania, corrisponde innanzitutto alle categorizzazioni professionali e anche sociali che l'operatore di polizia ha adottato. In linea di principio, sarebbe nelle norme codificate che il poliziotto dovrebbe trovare gli elementi principali che costituiscono l'immagine di "ordine" e di "sicurezza" cui è tenuta a conformarsi la società. Tuttavia, non solo la conoscenza minuziosa di tutte le norme è impossibile, ma il continuo cambiamento delle norme stesse e l'incertezza sull'interpretazione corretta di queste conducono inevitabilmente a un'operatività basata piuttosto sulle categorizzazioni dominanti e legittimata a posteriori attraverso l'individuazione della norma corrispondente. Nel corso degli ultimi anni, in Italia si sono registrati mutamenti contraddittori: per certi aspetti si è notato un accrescimento dei poteri di polizia, per altri una diminuzione. Per esempio, la legge Reale e altre misure prima contro il terrorismo e poi contro la criminalità o ancora sulla droga hanno accresciuto i poteri delle forze di polizia, ma soprattutto di certi uffici, reparti o unità speciali; al contrario, una certa interpretazione del nuovo codice di procedura penale ha prodotto una diminuzione dei poteri. Sinteticamente, si può forse dire che vi è stata una netta gerarchizzazione del sapere e delle strutture a vantaggio dei servizi specializzati, i quali, ottenendo alcuni poteri, professionalità e mezzi, hanno acquisito un sapere specialistico. Ciò ha favorito, di converso, oltre che gelosie, la concorrenza e la dispersione dei saperi di polizia sulla società. L'Italia è certamente un caso estremo, ma non unico (si veda il caso belga);[11] all'interno della stessa polizia di stato, le strutture

che hanno competenze simili sono la DIA, lo SCO, la Criminalpol, le Squadre mobili e anche le Digos, ma a questo elenco si deve aggiungere qualsiasi squadra o anche singolo operatore che teoricamente ha il diritto e il dovere di prevenire e reprimere, e dunque di indagare.

La concorrenza sul "mercato del sapere di polizia" non può nemmeno generare quegli effetti benefici che potrebbe avere la concorrenza nell'economia di mercato, perché essa produce in questo ambito solo dei "saperi menomati", cioè frammenti di informazioni che non costituiscono conoscenza sufficiente. Succede, per esempio, che forze diverse finiscano per seguire le stesse piste o addirittura per spiarsi tra di loro, senza peraltro conseguire risultati d'indagine, dal momento che ciascuna di esse detiene solo una parte delle informazioni che soltanto insieme costituirebbero il sapere necessario. L'unitarietà e la segretezza dell'investigazione di polizia, a differenza di quella delle scienze umane, sembra non poter tollerare la costruzione concomitante di vari saperi sullo stesso oggetto.[12]

Secondo alcuni operatori, negli uffici "alti" della questura (Squadra mobile, Digos) si sarebbe diffusa la "malattia del computer" oltre che l'inesperienza, l'arroganza e l'assenza totale di comunicazione con gli altri uffici e servizi:

> Quando la polizia non aveva i computer, andava sul territorio a fare accertamenti, ci si doveva inventare, proprio inventare, come spillare le informazioni. Ci si rivolgeva agli informatori, ma si parlava anche con la gente e si cercava di captare sempre quella mezza parola utile a capire certe cose di una certa persona, di un fatto o di una data situazione. Oggi invece c'è un effetto contrario: il poliziotto di certi uffici non esce più sul territorio o perlomeno esce ma in misura molto ridotta. Perché? Perché la documentazione delle informazioni mira a realizzarle tutte all'interno della struttura e non all'esterno. [...] Ma per raccogliere informazioni specifiche, precise su una persona, che è stata vista in questo modo, che ha fatto questo, che era con quello, oggi questo si fa male o non viene fatto per niente perché manca la base investigativa per mancanza di uomini competenti. L'informatica rischia di diventare uno strumento fine a se stesso. [...] L'innalzamento del tasso di scolarizzazione è stato positivo ma prima forse c'erano più "operai" in polizia, cioè gente che prima di disquisire lavorava, "faceva informazioni", stava sul territorio. Si pensava meno forse".

Le considerazioni di questo poliziotto sono in parte confermate da altre testimonianze, in particolare dai magistrati, ma smentite in particolare per quanto riguarda l'abuso del computer, che invece sembra essere utilizzato relativamente poco o con scarsa professionalità.

Gli uomini, anche i funzionari della Squadra mobile devono stare sempre fuori, nelle ore di servizio s'intende. Cosa fanno? Per esempio la differenza tra la volante e noi qual è? Mentre la volante ferma qualcuno e lo manda via se non c'è niente, noi fermiamo quelli che ci interessano e anche se non hanno niente li portiamo lo stesso in ufficio e ci chiacchieriamo. A volte non ti dicono niente, ma ogni tanto magari ti dicono una mezza cosa; può essere uno spacciatore, un ladro, uno scippatore ecc., e allora a partire da questo primo incontro si può stabilire un rapporto, magari ti dice: "mi può aiutare..." allora il personale della Squadra mobile magari fa finta d'aiutarlo e così via. Il personale della Squadra mobile deve parlare con la gente, contattare le persone, i pezzi di merda, ovviamente, perché quelle perbene non ci servono, salvo in alcuni casi. Noi non lavoriamo sul singolo reato. Ci arrivano giornalmente denunce per spaccio, furto, scippo, ma non possiamo lavorare sulla singola denuncia, salvo se si tratta di un fatto molto grave: l'omicidio, il sequestro, una grossa rapina, allora sì. Per esempio, uno spaccio di stupefacenti porterà poi all'arresto degli spacciatori di quella piazza, per cui poi avremo risolto i vari esposti e denunce dei cittadini che ci dicevano "nella nostra piazza abbiamo uno spaccio ecc.". Per i furti noi miriamo ad avere informazioni sui ricettatori; colpendo poi il ricettatore, sequestrandogli la roba rubata, risaliamo a una serie di furti. Quindi per noi l'informazione è il pane!

La giornata tipica del poliziotto della Squadra mobile consiste dunque nel giro abituale dei confidenti e nel mettere insieme le informazioni, tranne quando deve "fare tante carte":

Le esigenze procedurali assorbono tempo che dovrebbe essere speso per stare in strada; un processo comporta parecchie carte, specialmente nel settore droga; per esempio sequestrare un grammo o un chilo di eroina comporta gli stessi atti; anzi in certi casi il reato più lieve può comportare più atti perché ci può volere la pratica per il reinserimento della persona che deve essere trasmessa anche al prefetto ecc.

Come accennato prima, una delle principali preoccupazioni nell'attività investigativa è la cura continua riguardante le modalità di arrivo e di raccolta delle informazioni e ovviamente la "cura" particolare dei soggetti da cui queste provengono.

Le [informazioni le] abbiamo in maniera continuativa da parte di confidenti, che ci informano addirittura sull'evolversi di determinati fenomeni. Poi abbiamo le informazioni saltuarie da parte di cittadini. Vent'anni fa avevamo molto più potere e quindi facevamo molta più paura e ottenevamo di più. [...] Sì, è così, in tutte e due i casi [confidente e informatore] quando noi avevamo più potere avevamo maggiore flusso di informazioni;

non maggiore, forse il flusso è lo stesso, ma era più facile averlo. Per esempio, quando la questura rilasciava la licenza alcolici per i bar, lei capisce che quando andavamo a chiedere qualcosa in un bar quello si faceva in quattro per darcela; quando avevamo la licenza di albergo e dei portieri di albergo era tutta un'altra cosa, anche se c'è sempre il registro dell'albergo; ma non è lo stesso di prima. Anche i rapporti col pregiudicato erano più facili, il potere che aveva la polizia di mettere, volendo, nei guai qualcuno, erano maggiori. Quindi oggi bisogna ovviare, e in parte ci si riesce, attraverso una maggiore omogeneità del personale per inserirsi e lavorare nella società.

Come mostra il seguente brano tratto dall'intervista di un dirigente, l'individualismo appare necessario nel lavoro investigativo.

Le informazioni sono gestite essenzialmente dal singolo che le ottiene e dalla sezione e dal funzionario che la sovraintende. Le dicevo che le nostre sezioni hanno competenze abbastanza elastiche; se il poliziotto della sezione che fa microcriminalità ha notizia di uno spaccio di stupefacenti non la passa alla sezione narcotici (sorride) se la fa lui! Bisogna dare spazio alla *soddisfazione personale*... io non posso pretendere che l'agente X o la sezione Y che ha avuto una notizia che non corrisponde ai compiti assegnatogli non se la faccia. Salvo io a incazzarmi per tenerli nei loro binari. Ma l'informazione che il singolo riceve viene gestita personalmente nell'ambito della propria sezione. Questo è chiaro! Molto spesso neanche il dirigente della sezione sa chi è l'informatore: questo è un *patrimonio personale di ognuno*! E non mi vengano a raccontare stronzate del tipo questo è un limite perché gli informatori dovrebbero essere registrati con una sigla perché se quel poliziotto va via li passa a quell'altro... stronzate! Anche nelle sedi più altolocate dicono queste stronzate. È una grossa stupidaggine perché quando da me viene un sottufficiale e mi dice "dottore ho avuto la notizia che in quella casa giocano d'azzardo", o altro, io non gli chiedo chi è l'informatore, gli dico "la notizia è buona?" "dottore stia tranquillo"; allora, a quel punto, se il poliziotto ha fiducia in me, perché magari sono anni e anni che lavoriamo insieme, mi dice "si ricorda di tizio, quello che arrestammo due anni fa..."; ma io non glielo chiedo. Una delle poche *regole di cortesia* che esistono nell'ambito della Squadra mobile (non scritte) è quella di non chiedere il nome dell'informatore, è una *questione di delicatezza*. Il poliziotto che ha il confidente è come il *cercatore di funghi che trova la fungaia*... è un patrimonio. E questo è il fulcro della Squadra mobile: si lavora se si ha personale che porta notizie! Il bravo poliziotto di squadra mobile non è quello che sa sfondare la porta o quello che sa guidare bene la macchina o che sa scrivere bene, è quello che sa portare notizie! Che è in grado di raccoglierle!
Ripeto, il lavoro nostro è un lavoro che come regole teoriche non ne ha; è molto semplice; è *empirico puro*! Per esempio ho scoperto che a fare la rapina sono tizio, caio, sempronio ecc. Ora è importante come si eseguono gli

ordini di cattura, in che ordine; certo l'ideale è farli contemporaneamente, ma non sempre o raramente si può fare e allora bisogna scegliere, cominci da quello che sai che ha meno possibilità di contattare gli altri, i cui familiari comunicano meno con gli altri; ma come si fa a dare delle regole precise!
No, la tecnica dell'infiltrazione non la usiamo! Da quando ci sto io non s'è mai fatto perché è talmente pericoloso sotto tanti punti di vista. L'infiltrazione porterebbe inevitabilmente l'agente a commettere dei crimini e allora va in galera come gli altri. Adesso c'è una nuova legge sugli stupefacenti che ci permette per esempio di ritardare il sequestro, seguire la partita. Possiamo usare altre tecniche che sono al limite dell'illegalità o già nell'illegalità: per esempio il confidente che organizza un reato senza essere coinvolto direttamente e ci avverte per arrestarne gli autori, ma siamo quasi al livello dell'agente-provocatore: questo nelle squadra mobile e nei carabinieri è stato fatto e si fa ancora; è una tecnica estremamente pericolosa perché si fa presto a risalire, se non è organizzato bene, viene arrestato quello che sta commettendo la rapina e dice: "ma a me l'ha fatta fare tizio" e se si arresta questo e dice che gliel'ha detto di farlo il funzionario della questura allora il gioco è scoperto presto!

Un dirigente fa le seguenti considerazioni a proposito dei problemi ed espedienti nelle investigazioni.

Un'indagine complessa comporta peraltro determinati strumenti quali intercettazioni telefoniche, ambientali, riprese audiovisive, appostamenti ecc. Poi ci vuole molta attenzione. Un mio subordinato incaricato di ascoltare una bobina mi dice che non c'è niente, ma quando mi riferisce cosa si dicevano gli intercettati, ho ordinato subito di trascriverla.
Prima avevamo la possibilità di un colloquio singolo a singolo che oggi non abbiamo più; il poliziotto ha perso molto prestigio nei confronti del malvivente; se questo oggi deve collaborare, collabora col Pm. Nel 1969 fu introdotta per la prima volta la garanzia all'arrestato ecc., di fatto s'è ridotto il numero degli investigatori da circa 60.000 a poche migliaia (cioè solo ai poliziotti che avevano la qualifica di polizia giudiziaria). Col nuovo Codice di procedura penale l'interrogatorio lo fa solo il Pm, che è titolare dell'indagine e dispone di tutti gli strumenti; ha però un grosso handicap che è la quantità (di procedure) e allora delega noi per gli interrogatori.
Esempio, l'agente viene a sapere che in una certa abitazione c'è uno spaccio di stupefacenti. Questa è la notizia. Può essere più o meno dettagliata, in tale via c'è questo; allora l'agente va dal funzionario della sezione e riferisce la notizia; come lui ci sono altri dieci o dodici suoi colleghi che portano altre notizie e ci può essere una scala di priorità: uno può portare la notizia che in quella casa c'è un latitante e allora è chiaro che questa è prioritaria perché più precisa. Allora il dirigente seleziona e organizza il lavoro, vede qual è la notizia più importante, più grossa che può portare più suc-

cesso. Se la notizia è vaga va approfondita e si dice all'agente "te insieme a quel tuo collega fatevi un giro, magari domani sera, e vedete se ci sta un giro di tossici e vedete dove vanno". In genere, ma non sempre, si cerca di far sviluppare la notizia allo stesso che l'ha portata, chiaro no? Se l'ho portata io, ho piacere di svilupparla e di arrivare sino in fondo. A volte si può e a volte non si può. O perché quello è bruciato o perché magari sono cose che richiedono un certo profilo; se la notizia sullo spaccio la porta un poliziotto di cinquant'anni non lo si può mandare; bisogna mandarci un giovane con l'orecchino che forse riesce meglio a stare in quella situazione. Poi ci sono indagini che facciamo senza informazioni, senza confidente iniziale. Per esempio, l'indagine per la rapina e l'omicidio di quel gioielliere la stiamo probabilmente concludendo, ma senza nessuna confidenza! Quella è l'indagine pura, del collega che s'è messo lì, con tutte le testimonianze, ha capito che questa gente doveva venire da una certa città d'Italia e ha preso tutte le foto di rapinatori per confrontarle con l'identikit.

Ma una grande parte delle indagini della squadra mobile nasce e si sviluppa a partire dalla raccolta di informazioni che uno dei più "anziani" sovraintendenti della squadra mobile descrive così:

Prima esistevano più confidenti che informatori; oggi invece ci sono più informatori che confidenti. Definisco informatore anche il comune cittadino che ti dà la notizia, non per ottenere in cambio qualcosa. Secondo me la questione è che certi reati danno più fastidio; vedere extracomunitari che spacciano ecc.; allora la gente denuncia, anche se non vogliono poi "guai".
In certi casi ci si passa il confidente. Io sono stato presentato a questo confidente quando ancora il mio collega anziano era in servizio; è sempre meglio che il confidente lo conoscono almeno in due, perché a volte succede che il confidente mi cerca e se non mi trova magari il servizio immediato che ci sarebbe da fare va a farsi friggere. [...]
Prima i confidenti erano molto più attendibili, lo facevano perché conoscendo il poliziotto si sentivano più sicuri; oggi invece il confidente vuole delle contropartite che noi non possiamo dare, cioè soldi o affari che vogliono fare. Poi è cambiato anche il tipo di confidente; prima tutti questi extracomunitari, compresi gli zingari e così via, non c'erano; i confidenti erano tutti nostrani. Adesso abbiamo molti confidenti extracomunitari e nomadi. Hanno paura di essere espulsi ecc.; allora cominciano a fare delle confidenze; poi magari dicono "se mi favorite nell'avere il soggiorno, ti faccio fare questo lavoro". Allora a questo punto gli diciamo; dimmi che lavoro è e se vale quello che mi chiedi, allora si vede... Se si può agevolare qualcuno perché ci dà delle notizie abbastanza buone allora si fa, naturalmente viene avvisato il superiore, perché se non si può fare non si fa; bisogna agire sempre nella legalità. Noi possiamo, per esempio, agevolarli parlando anche con il magistrato.

Per quanto riguarda i cambiamenti nell'archiviazione delle informazioni, le aspettative e le ambizioni dei giovani contrastano con l'opinione di dirigenti anziani.

No, non è cambiato assolutamente niente, dice il dirigente della squadra mobile. Abbiamo i soliti fascicoli; di nuovo abbiamo la capacità del computer (dell'Archivio centrale di Roma) che ci dice rapidamente che tizio ha questi precedenti. Non abbiamo un archivio locale. Noi della Squadra mobile abbiamo un nostro archivio composto dai famosi album fotografici e dai fascicoli. Non abbiamo nessuna banca dati locale. Noi teniamo un archivio delle nostre operazioni, ma sono archivi estemporanei. Poi ci sono i famosi fascicoli in cui ci dovrebbe essere tutto, ma in realtà non è vero, perché io l'informazione avuta su tizio e che magari non ha avuto sfogo, non ce la metto; nel fascicolo ci andrà il rapporto all'autorità giudiziaria quando ho arrestato tizio, ma le informazioni dei confidenti non ci vanno.

Le difficoltà nelle indagini sui "colletti bianchi" sembrano notevoli. È il caso di uno dei più grossi affari giudiziari di questi ultimi anni: una truffa ai danni di una banca messa in atto da dirigenti e complici esterni per decine di miliardi, in cui sembra avessero un ruolo affiliati alla massoneria.

L'indagine sulla truffa è da un lato entusiasmante, perché ha aspetti romantici, alla Totò. Ma me n'è capitato uno che era riuscito a creare una banca finta e riusciva addirittura a versare gli assegni di questa banca finta in istituti bancari. E qui la grossa professionalità del truffatore, che conosce perfettamente la pratica bancaria, sapeva benissimo che l'impiegato che riceveva in pagamento questo assegno mai avrebbe pensato che era di una banca fasulla, avrebbe telefonato al numero scritto sull'assegno dove c'era il complice che rispondeva: "sì è coperto". Poi ci sono le truffe più complesse, cioè le finanziarie, dove oltre alla truffa si nascondono reati più odiosi, quali l'usura e il gioco d'azzardo, perché sono mondi strettamente collegati e dove vengono nascoste estorsioni, ricatti continuati nel tempo, che portano intere famiglie alla rovina, a negozi venduti a due soldi ecc. Dove il confine tra un reato e l'altro diventa difficilissimo da individuare. Dove l'indagine è sicuramente difficile perché il traffico di danaro lascia pochissimi segni e gli strumenti normativi, se non si tratta di reati associativi di stampo mafioso, non permettono grossi strumenti investigativi. Comunque, in alcuni casi siamo riusciti a stroncare certe pseudofinanziarie. Il legislatore ha anche introdotto nel 1990 determinati criteri necessari per la creazione di finanziarie, permettendo un controllo più efficace, ma rimane un campo molto più pericoloso; anche se la frase può sembrare forte, è molto più pericoloso un esercizio del credito in mano a criminali che

cento omicidi! Perché in questo modo loro riescono ad acquisire negozi, società e beni immobili in grossa quantità e in modo assolutamente anonimo e quindi difficilmente controllabile. Tant'è che proprio la truffa, l'usura, le finanziarie sono state utilizzate da organizzazioni di stampo mafioso: è il cosiddetto "riciclaggio".

Ecco un esempio di adattamento all'evoluzione delle truffe raccontato dallo stesso dirigente:

> Il bottegaio è sempre vissuto tra il legale e l'illegale, perché a fronte della concorrenza di grossi gruppi non reggerebbe. Purtroppo con la guardia di finanza come con le altre forze di polizia non c'è nessuna collaborazione se non mediata dal magistrato. Hanno sempre risposto che il personale era poco e loro avevano altre indagini da fare. Negli ultimi anni la Finanza è stata "aggredita" dai Pm che, anche per le più piccole cose, le hanno delegato indagini patrimoniali incredibili; hanno un arretrato che, non lo so, ma ci vorranno anni per smaltirlo. Va notato che il livello di preparazione del malvivente di oggi è quello di un laureato, gente che ha danaro, conoscenze, consulenti, ma anche un ottimo livello sociale. Vado ad arrestare tizio e caio, gli apro l'agenda e trovo il numero del prefetto, del questore, del direttore di banca ecc. È inserito in quel mondo, solo che è un criminale! Per esempio, stiamo facendo un'indagine su una banca; non c'è nessun precedente perché, quando il meccanismo della truffa scattava all'interno di una tecnica bancaria, era sempre stato compito specifico della Finanza, e anch'essa ha avuto grossi problemi, perché loro conoscono il crimine fiscale e non quello bancario! Io avevo una certa conoscenza perché studiando ragioneria avevo fatto tecnica bancaria e poi per due anni avevo lavorato come ragioniere; ma per questa indagine ho dovuto fare un nuovo grosso sacrificio personale per studiare da solo... Poi guardando quello che fanno i periti esterni impariamo, perché anche involontariamente ci insegnano. L'indagine non è partita da segnalazioni di qualche impiegato, è nata dalla nostra conoscenza del mondo dei truffatori, dal rapporto con un confidente. Piano piano, scavando scavando, l'indagine ha adesso raggiunto proporzioni incredibili. Cioè siamo partiti dal garage e adesso stiamo al settimo piano e non so sino a che punto arriveremo, sono tutti processi a catena.

Aspetti dei rapporti tra polizie e magistratura

A proposito dell'impressione secondo cui la magistratura si sarebbe in un certo senso "impadronita" dell'attività investigativa prima svolta autonomamente dalla polizia, un ispettore dice:

Magari fosse così! In realtà il lavoro di polizia continua a farlo la polizia e quando riesce lo fa bene. L'impressione che il magistrato si sia impadronito dell'attività investigativa della polizia è probabilmente data dal fatto che i mass-media esaltano il magistrato che in certi grandi casi è protagonista dell'indagine, ma nei fatti da solo non va da nessuna parte. Sono le forze di polizia giudiziaria che svolgono le indagini. Per certi versi il rapporto tra noi e l'autorità giudiziaria è cambiato, ma per altri no. Malgrado quanto stabilito dal nuovo codice di procedura penale, di fatto, nel bene e nel male, tutta l'attività investigativa continua a essere gestita dalla polizia giudiziaria.

Nell'attività di tutti i giorni ci sentiamo un po' abbandonati a noi stessi. A fronte dell'inchiesta "Mani pulite", ci sono centinaia di inchieste in cui noi ci troviamo in beata solitudine. Al di là delle responsabilità dei singoli che lavorano o no, che sono efficienti o no, che sono bravi o no, e questo sia tra i magistrati sia tra le forze di polizia, sappiamo che i magistrati sono oberati da migliaia di procedimenti.

Ma vediamo ora l'opinione di un magistrato, condivisa da altri magistrati di varie città.

Nei rapporti tra magistratura e polizia c'è stata una fusione. Fino al 1970 il lavoro investigativo lo facevano solo le forze di polizia. Alcuni pubblici ministeri, molto pochi, intervenivano in alcuni processi indiziari, omicidi e cose del genere, ma nel senso che recepivano i risultati della polizia e li spostavano sul piano della prova, poiché tra l'investigazione e la prova bisogna fare poi i conti: capire che lei è l'autore dell'omicidio non è impossibile, ma provarlo è qualcosa di diverso. Con le sentenze della Corte costituzionale si stabilisce che sin dal primo momento in cui una persona è imputata deve essere interrogata dal giudice e allora a questo punto il giudice istruttore e il Pm mettono in piedi le indagini. Progressivamente oggi il 100% delle indagini le fa il giudice insieme alle forze di polizia, quindi da quel punto di vista c'è stata una fusione.

Numerosi magistrati (sia "di sinistra" sia di "destra") si esprimono in toni duramente critici nei confronti del nuovo codice di procedura penale.

Il nuovo codice è soprattutto uno dei più colossali imbrogli: io ne ero un avversario da prima che lo facessero avendo letto la legge delega; è equivoco, è arretrato, è di destra, non è progressista e, peggio che andar di notte, non affronta i problemi e quindi non li risolve. È sfasciato per un fatto estremamente interessante: metà del codice è stato fatto saltare dalla Corte costituzionale di cui fa parte Vassalli che è l'autore del codice, l'altra metà

è inadeguata perché non tiene conto dei problemi organizzativi. Un avvocato a cui vada molto bene in un mese fa venti o venticinque cause in aula, non di più. Io in quest'ufficio ne faccio dalle ottanta alle novanta. Nel corso di un anno io metto piede in circa duemila processi; inevitabilmente sono superficiale. I meccanismi del codice invece di semplificare hanno triplicato i formalismi, quindi uno sfascio totale. È stato contrabbandato come un codice garantista invece non lo è; la cosa peggiore è che in più parti rischia di abbandonare il principio di legalità. Non è vero che prima la magistratura non si occupasse di Tangentopoli, è che andava a sbattere contro un muro. Dopo queste indagini sono state possibili grazie alla crisi della maggioranza politica tradizionale e a tutta una serie di coincidenze, e di fortuna. Sì, perché lei va ad arrestare Chiesa per 7 milioni e gli trova 15 miliardi, questo chi lo va a prevedere? Poi quei primi 7 milioni glieli hanno trovati perché era in corso la campagna elettorale; se facevano la perquisizione un mese prima o un mese dopo non li trovavano.
Certo che la magistratura ha assorbito alcune funzioni della polizia. Ma il nuovo codice ha raddoppiato i poteri della polizia: hanno dei poteri che non avevano prima neanche con il codice Rocco. Se lo leggano bene il nuovo codice: hanno i poteri raddoppiati, basti pensare che non hanno l'obbligo di riferire: guardi qui l'articolo 346: "acquisita la notizia di reato la polizia giudiziaria senza ritardo riferisce al Pm per iscritto gli elementi essenziali del fatto", ma che vuol dire senza ritardo? E quali sono gli elementi essenziali? Chi lo decide? "Qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore, la comunicazione della notizia di reato è trasmessa al più tardi entro quarantotto ore". Due giorni, e nel caso specifico! Poi la polizia giudiziaria ha la sua piena autonomia infatti "la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni raccogliendo ogni elemento utile", cioè continua a fare quello che vuole.

Oltre agli effetti perversi del "garantismo" di certi privilegi, di cui approfitterebbe una certa parte della magistratura, a monte dei problemi del coordinamento della polizia giudiziaria c'è una questione di "incertezza del diritto" dovuta a una sorta di enorme groviglio giuridico che, come dicono alcuni, è un labirinto zeppo di trappole:

Qui noi abbiamo quasi tre milioni di reati l'anno; quanto personale ci vuole e quanto viene a costare? Va calcolato che oggi abbiamo circa 7000 magistrati di cui circa la metà fa il penale. Allora se si vuole portare a 20.000 quelli che fanno solo il penale bisogna scegliere... La strada è piuttosto un'altra: questa è una società complessa, tutte le risposte non possono essere date dalla pubblica amministrazione che può assicurare quelle quattro-cinque cose, ma nella certezza del diritto. Qua ci sono 10.000 leggi che prevedono reati; gran parte di questi sono fuori dal codice e non sono scritti in italiano; i reati finanziari sono abominevoli ma possono essere

condannati in questa stanza e assolti nella stanza accanto. Reati di urbanistica e ambiente, meglio non pensarci. Andrebbe fatta una pulizia tale da scendere da 10.000 norme a 500, scritte in italiano, chiare, semplici. Nel processo dovrebbero esserci 4-5 regole valide sempre; poi una distinzione si deve fare; tolti i reati gravi, l'omicidio la rapina, e tolti anche alcuni reati a mezzo stampa che rappresentano la libertà politica del cittadino e questi dovrebbero essere giudicati da un collegio di tre persone e cinque in cassazione; per gli altri ci vorrebbe il giudice monocratico e non tre, in primo e secondo grado e in cassazione; bisognerebbe scendere da 5 a 3. Per cui il 20-30% di personale esperto tra magistrati sarebbe recuperato.

Sulla concorrenza tra forze di polizia "istigata" dai magistrati:

Eh, a un certo punto può essere un sistema per vivere, far correre due sperando che lavorino; certo è una perversità del sistema attuale; riconosco che non siamo tutti santi e che anche in magistratura ci sono... noi siamo colpevoli di alcuni orrori e non errori... lei non può aspettarsi il risanamento se non c'è un processo penale decente. Il procuratore circondariale ha l'80% dei processi che stanno lì e allora è lui che sceglie quale processo fare. Il rapporto tra la procura generale di questa città e quella della città vicina non c'è. L'organizzazione della magistratura va fatta. Io sono decisamente ostile al potere della magistratura e vedo che ci sono dei pericoli preoccupanti, ma non si può andare avanti così. Succedono delle cose assurde: la Direzione distrettuale antimafia può prendere un detenuto in carcere e portarselo via perché pentito e per questo vengono a chiedere l'autorizzazione a me; ma io che ne so' di quel processo, non conosco il giudice e i poliziotti, né il pentito! E allora che vogliono da me che devo autorizzare se non ho nessun elemento per giudicare l'opportunità del fatto. Per una parte, il coordinamento tra le forze di polizia giudiziaria non c'è perché non siamo coordinati noi. L'ordinamento giudiziario non prevede specializzazioni: il codice è del 1930, l'ordinamento giudiziario è del 1941-42 e sono rimasti immutati. Il Csm lo propone, ma il governo non ci sente perché vuole riportare la magistratura sotto di sé. Non esercita il controllo sulla produttività dei magistrati per avere in compenso connivenza e subordinazione.

Note

1 A. Paloscia, *Polizia oltre la Riforma*, Editalia, Roma 1992, pp. 83-84.

2 F. Carrer, 1992, *Il Fattore H. Il processo formativo del personale della polizia in alcuni paesi europei*, rapporto per conto della Direzione centrale per gli istituti di istruzione del dipartimento della pubblica sicurezza del ministero dell'Interno, Fondazione Mario e Giorgio Labò di Genova. Tra gli autori stranieri, si veda in particolare D. Monjardet, *Ce que fait la police*, La Découverte, Paris 1996.

3 Su questi aspetti, fra altri, si vedano J.C. Monet, *Une administration face à son avenir: police et sciences sociales*, "Sociologie du Travail", 1985, vol. 9, n. 4, pp. 370-390; D. Monjardet, *Police et sociologie: questions croisées*, "Déviance et Société", 1985, vol. 9, n. 4, pp. 297-311; Heilmann E. 1991, cit.

4 La letteratura straniera su questo aspetto ha avuto un forte sviluppo dall'inizio degli anni novanta ed è ormai assai vasta, avendo trovato largo spazio in particolare in alcune riviste fra cui "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure".

5 Su alcune similitudini tra il lavoro del poliziotto e quello del sociologo, si vedano D. Monjardet, 1985, cit.; J.C. Monet, 1985, cit. e H. Sacks, *Come la polizia valuta la moralità delle persone basandosi sul loro aspetto*, in P.P. Giglioli, A. Dal Lago, (a cura di), *Etnometodologia*, cit., pp. 177-196.

6 Da notare che diversi magistrati inquirenti lamentano la scarsa capacità investigativa degli operatori; si veda per esempio l'intervista citata dopo del sostituto procuratore di Milano, Pomarici.

7 Ovviamente il "più ricco" è il ministero dell'Interno, ma le sue risorse non privilegiano certo le inchieste giudiziarie.

8 M. Del Castillo, *La nuit du décret*, Seuil/Points, Paris. Il personaggio di questo romanzo è il commissario Avelino Pared a cui l'autore riesce a far incarnare i tratti essenziali del mestiere di poliziotto, con una efficacia tale da farne un libro estremamente utile per la ricerca in scienze sociali sulle polizie.

9 J.C. Monet, 1985, cit.

10 Sull'attività investigativa si veda "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 30/1997; M. Dobry, *Le renseignement politique dans les démocraties occidentales. Quelques pistes pour l'identification d'un objet flou*, in ivi, pp. 53-86.

11 P. Ponsaers, C. Jansens, Y. Cartuyvels, *Le système policier belge*, in Aa.Vv., *Polices d'Europe*, IHESI-l'Harmattan, Paris 1992, pp. 63-110.

12 Secondo alcuni osservatori, non sempre disinteressati, la "crisi" della professionalità della polizia dovrebbe essere attribuita alla sua smilitarizzazione. Ma neanche l'arma dei carabinieri e la guardia di finanza sembrano immuni da questa "crisi"; e anche quando la polizia era militare, l'attività investigativa veniva svolta solo dai funzionari civili.

4

L'adattamento delle polizie ai mutamenti nella sicurezza urbana

Che fanno le polizie in una situazione di sconvolgimento della società ? Devono rimettere ordine! Come? Adattandosi come hanno sempre fatto! Ci riescono? Fanno quello che possono e succede che perdano terreno e allora la polizia la fanno anche altri.
Un anziano dirigente di polizia.

Quando in America pensavano già alla "città panottica", a "scanorama" e alla "tolleranza zero", noi eravamo ancora con i tossici, gli autonomi e gli ultrà. Ma, forse, siamo meglio noi e forse anche queste nuove mode americane passeranno.
Un dirigente di polizia.

Premessa

I sistemi e le varie forze di sicurezza (dello stato, degli enti locali e dei privati) destinati a ciò che oggi viene chiamato "controllo del territorio" un tempo erano poco sviluppati. Come ricordano alcuni poliziotti più anziani, le volanti (quelle che si chiamavano "pantere"), anziché pattugliare la città stavano in questura e da lì partivano per gli inter-

venti immediati. Anche le chiamate al 113 (istituito alla fine degli anni sessanta solo in alcune grandi città e poi via via in tutte le altre) erano molto meno numerose. Lo stesso dicasi per il 112 dei carabinieri e le loro radiomobili (dette "gazzelle").[1] In effetti, la politica di sicurezza attribuiva la priorità al controllo politico nei confronti dell'opposizione, dei "sovversivi" e delle lotte operaie e popolari. Come osserva fra gli altri H. Reiter,[2] la sicurezza dei cittadini e il contrasto della delittuosità erano di fatto trascurati, anche se non mancavano operazioni episodiche e simboliche che reprimevano e infliggevano pene severe a qualche delinquente comune. Sino agli anni ottanta, il problema della "criminalità urbana" è rimasto occultato dai conflitti di classe, dalla preoccupazione per i terrorismi e per la criminalità organizzata. Eppure, anche in Italia, già dall'inizio degli anni sessanta, si registrava un crescendo continuo dei reati tipici delle grandi agglomerazioni urbane (borseggi, scippi, furti su e di auto, furti in appartamento, taccheggi, rapine e aggressioni, in molti casi in connessione con la diffusione della tossicodipendenza). Come è noto, questo fenomeno è stato oggetto di molteplici ricerche che hanno prodotto varie interpretazioni.[3] Non entrerò qui nel merito delle ricerche e del dibattito, che ancora oggi non sembra affatto esaurito,[4] proprio perché l'oggetto di questo libro non riguarda lo studio della delittuosità e delle sue dinamiche, bensì lo studio dell'adattamento delle polizie e della politica della sicurezza alla congiuntura caratterizzata dal passaggio alla società postindustriale. Mi limito a segnalare che sia gli approcci "economicisti" o positivisti, sia quelli che in diversi modi si sono orientati verso lo studio della costruzione sociale del fenomeno (genericamente classificati come "costruttivisti"), hanno quasi sempre trascurato un aspetto che deve invece essere considerato cruciale, cioè la dimensione, l'importanza e le caratteristiche del *frame* urbano in senso lato. La "criminalità urbana" cresce infatti proprio nel periodo dell'urbanizzazione massiccia e mal governata. In Italia non c'è mai stata una tradizione di politica della città come quella francese, dove trovano posto strutture permanenti di programmazione territoriale e un vero e proprio "esercito" di lavoratori sociali, che con varie competenze e strutture hanno garantito un apporto decisivo nel tamponare malesseri e problemi sociali.[5] Nel nostro paese non solo è mancata una politica sociale urbana in grado di favorire lo sviluppo della socialità e della cittadinanza democratica, ma sono state incentivate sia le speculazioni immobiliari, sia le dinamiche particolaristiche, compreso un modello "atomizzante" delle strutture abitative e urbane. A parte rare eccezioni, l'urbanistica e la sociologia urbana italiana hanno purtroppo ignorato questi

problemi, connessi con lo sviluppo delle insicurezze legate al passaggio alla società urbana "postindustriale".[6] Anche tra le forze della sinistra e i sindacati, la riflessione sui problemi urbani e sulla crisi del welfare è rimasta lontana dal percepire il nesso con i problemi di insicurezza.[7]

In Francia, per esempio, l'associazionismo e i vari organismi del cosiddetto "lavoro sociale" (assistenti sociali, educatori di strada, psicologi e sociologi), da circa trent'anni si impegnano sul terreno della prevenzione sociale, con un rapporto a volte conflittuale, ma quasi sempre regolare, con prefettura, enti locali, magistratura e polizia.[8] Nel tentativo di superare le difficoltà nei rapporti con i giovani dei quartieri periferici, la polizia francese ha messo in opera pratiche che si ispirano all'esperienza del lavoro sociale. Alla stessa stregua, in quasi tutti i paesi il lavoro sociale tende a essere subordinato al controllo sociale.[9] Con il varo di vari programmi interministeriali, si sono di fatto aggiornate, sviluppate e moltiplicate le attività in cui la prevenzione sociale tende a essere subordinata alla prevenzione e repressione di polizia.[10] La Francia è in parte all'avanguardia nello sperimentare un modello di sicurezza locale che di fatto ingloba anche le politiche sociali:[11] ai giovani disoccupati viene per esempio offerto un salario per lavorare come ausiliari di polizia, con il compito di controllare i loro coetanei turbolenti.

In Italia, dopo la stagione delle esperienze di "comunità", quali quella dell'Isolotto a Firenze, il ruolo di centri come quello di don Rigoldi a Milano, delle Caritas in varie città, di don Gallo a Genova, del gruppo Abele a Torino e di altre Ong laiche o cattoliche appare ancora piuttosto marginale dal punto di vista delle scelte inerenti la politica della sicurezza urbana. I governi italiani di questi ultimi anni si sono comunque orientati verso una politica della sicurezza via via più severa, mentre le speranze degli operatori che da anni auspicano politiche di "riduzione del danno" restano frustrate.

La nuova concezione del controllo del territorio che si afferma in Italia come principale innovazione nella prassi della sicurezza urbana consiste in due aspetti:

a) un aumento straordinario dell'attività delle volanti, del 113 e della ricezione e sollecitazione delle denunce (tutti aspetti che come vedremo fanno parte degli Uffici prevenzione generale e soccorso pubblico [da ora Upg] delle questure).

b) l'impiego, ormai regolare, dei reparti mobili[12] nelle cosiddette operazioni di "pattugliamento" e di "bonifica", che a rotazione o a volte anche in contemporanea investono il territorio urbano (chiaro segno della conversione militare dell'azione di polizia):

> Nel 1998 – si legge nel testo disponibile sul sito Internet della polizia – i reparti mobili hanno impegnato oltre 650.000 unità, in particolare 65.000 uomini per la sicurezza nei processi a carico di elementi eversivi e della criminalità organizzata; 180.000 per i servizi di prevenzione, vigilanza e controllo del territorio; 5500 per servizi in località turistiche estive; 201.000 per servizi di ordine pubblico.

L'impiego dei reparti mobili in operazioni di "sicurezza urbana", fatto inedito prima degli anni novanta, sta dunque raggiungendo la medesima importanza dell'impiego tradizionale rivolto all'ordine pubblico. Inoltre, in dieci regioni sono stati istituiti i Reparti prevenzione crimine, che dispongono regolarmente di personale dei reparti mobili per i servizi di sicurezza urbana. Secondo il "bilancio operativo" del 1998, consultabile sul sito della polizia:

> Per integrare e sviluppare il dispositivo di sicurezza delle forze territoriali e per dare maggior grado di capillarità all'attività di polizia, si è cercato di ottimizzare l'impiego delle volanti, delle autoradio dei commissariati [le cosiddette "volantine"; *N.d.A.*], delle pattuglie di specialità e dei Reparti prevenzione crimine [...]. In determinati comuni e in specifiche zone delle città il controllo del territorio viene integrato con camper, da cui vengono coordinate *pattuglie* con compiti di *bonifica* [corsivo dell'autore] delle aree particolarmente interessate da fenomeni di criminalità diffusa.

Nei fatti, i commissariati diventano a volte anche avanposti da cui partono i "pattugliamenti" per le operazioni di "bonifica". I termini "pattuglie" e "bonifiche" non lasciano ambiguità: si tratta in effetti di una militarizzazione costante del territorio. Nel documento di programmazione economico-finanziaria del governo, nelle relazioni annuali del ministero al Parlamento e anche nel testo del capo della polizia che appare nello stesso sito non si lasciano dubbi su chi siano i destinatari dell'azione della polizia: gli immigrati clandestini, i nomadi, i tossicodipendenti considerati irrecuperabili, oltre agli sbandati di ogni sorta. *

1. La nuova struttura delle questure per la sicurezza urbana

Gli Upg sono stati creati a partire dall'inizio degli anni novanta soprattutto nelle grandi città. Le loro mansioni erano in precedenza in parte inglobate nell'Ufficio di gabinetto del questore. In pochi anni gli Upg

sono diventati gli "uffici divisionali" più importanti delle grandi questure assorbendo più di un terzo se non la metà del personale e, costantemente sotto gli occhi dell'opinione pubblica, rivestono un ruolo decisivo per l'immagine della polizia. In genere, l'Upg dirige l'Ufficio denunce (aperto al pubblico), la Centrale operativa 113, l'ufficio delle volanti (o Ufficio di controllo del territorio, Uct), l'attività di programmazione e aggiornamento degli itinerari delle volanti, l'attività investigativa connessa allo sviluppo dell'attività di prevenzione, la redazione del mattinale, l'elaborazione delle statistiche dello stesso ufficio. La Squadra volanti è la struttura delle questure con più uomini; le volanti fanno turni detti "in quinta" di sei ore, coprendo per tutto l'arco della giornata gli itinerari prestabiliti. Il Centro operativo telecomunicazioni (Cot), che fa capo sempre all'Upg, comprende una sala operativa radio di pronto intervento (tra cui il 113, i teleallarmi e i collegamenti con il Ced del Viminale, con le banche dati dell'Aci, della prefettura [patenti], dell'anagrafe comunale e anche dell'Inps)[13] e gestisce le comunicazioni per i servizi di ordine pubblico. Questa strutturazione sembra dovuta in parte alla somma di sottostrutture che prima facevano parte di altre divisioni della questura, e in parte al tentativo di assicurare una certa coerenza tra tutte le attività, vecchie e nuove, oggi confluite nella gestione della sicurezza urbana e quindi nel controllo del territorio. Ma vediamo ora come il personale "più anziano" descrive la storia dell'Upg:

> Il pattugliamento non è sempre esistito. Prima c'erano le famose pantere, quelle grigio-verdi; facevano i turni per coprire le 24 ore, ma erano ferme in questura. Quando arrivava la chiamata al 113, allora c'era il collega che si affacciava dal balcone e diceva: "vai in via..." e la macchina partiva; una volta finito l'intervento rientrava; quindi il controllo in città non c'era. Nel 1979, fu istituita la centrale operativa, dopo ci fu il fenomeno del terrorismo che è stato enorme! Allora si decise di far uscire le volanti anche per aiutare la Mobile e la Digos. Nacque così il famoso controllo del territorio.

> Superata la fase delle preoccupazioni per il terrorismo, in una fase in cui la criminalità organizzata non era così preoccupante, il Dipartimento [il Viminale; *N.d.A.*] si è reso conto che i problemi di controllo del territorio erano diventati prevalenti, cioè i problemi di quella che viene definita forse impropriamente microcriminalità. [...] Con alcune circolari, dal 1989 in poi, il ministero ha creato l'Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico che raduna queste due attività e accorpa tutti quei servizi che si possono riferire al controllo del territorio, essenzialmente con personale in divisa. In sostanza l'ufficio raggruppa tutti quei servizi che recano l'insegna polizia di stato e rimangono attivi nell'arco delle ventiquattr'ore.

A proposito del concetto di prevenzione e della sua articolazione con la repressione, ecco cosa dice uno dei rari dirigenti di polizia che prova a definirlo:

> Per quanto riguarda l'Upg, io direi che il concetto di prevenzione si abbina, è quasi un'equazione, con il concetto di sicurezza. Prevenzione significa produrre sicurezza in via preventiva... perché si tratta di ripristinare un clima di sicurezza che è stato turbato dal reato. Prevenzione è, secondo me, cercare di assicurare la sicurezza nella convivenza civile. L'Upg ritengo abbia questo compito principale: mantenere la sicurezza nel territorio che gli è stato assegnato. Oltre a quello preventivo, ha anche un lato repressivo assai forte anche perché operando ventiquattr'ore su ventiquattro è il primo ufficio della polizia a intervenire in caso di reato. [...] Se io so che in quel quartiere si pone il problema degli scippi, ecco io farò dei servizi finalizzati a quel problema affinché non si ponga, ma con prontezza repressiva se si ponesse.

La maggioranza del personale dell'Upg, e soprattutto delle volanti, è composta da giovani da poco entrati in polizia e destinati a rimanere poco in quest'ufficio. Ogni anno, il 25% circa va via, rimpiazzato da nuovi arrivi. L'attività delle volanti è considerata non solo una delle prime tappe nella formazione dell'agente di polizia ma anche il lavoro più logorante. Come spiega il dirigente dell'Upg:

> Qua il più vecchio di servizio sulle volanti ci sta da 6-7 anni; non è possibile che un anziano vada ancora a correre appresso allo spacciatore. Quando uno comincia ad avere 35-36 anni per le volanti è vecchio! Questo vuol dire che qui vi sono più problemi di formazione del personale perché si può contare meno sull'affiancamento. Quando arrivano si cerca di tenerli in ufficio affinché capiscano i meccanismi di funzionamento della città, del servizio e dei turni. All'Uct ci stanno i più anziani perché sono quelli che danno i "saggi consigli" a chi esce per strada; i più anziani sono anche alla centrale operativa (113) ma il massimo di anzianità non va molto oltre i quindici anni di polizia.

L'attività abituale delle volanti consiste nell'eseguire il "giro" che loro compete. Su ogni itinerario assegnato è indicato il tipo di reato e il tipo di criminale che probabilmente si incontrerà. Una tipica scheda di vigilanza generica può riguardare per esempio l'attività di "prevenzione delle rapine", che consiste nel sorvegliare le farmacie, le tabaccherie, le gioiellerie e altre boutique e "obiettivi sensibili" distribuiti nel percorso assegnato alla volante. Altri itinerari sono fatti per controllare ritrovi abituali di pregiudicati. La segnalazione del problema specifico a un

dato itinerario (borseggi, scippi, spaccio ecc.) si basa sulle denunce acquisite dall'Upg e su quanto viene segnalato via 113 e attraverso esposti e lettere. Il lavoro di aggiornamento ed elaborazione delle informazioni è assicurato da poliziotti "ormai abituati a percepire al volo se c'è esigenza di modificare il tipo di intervento". Le schede-itinerario sono raggruppate per "tipologia": notte o giorno. Quindi gli itinerari si fanno in alternanza e a seconda delle esigenze della polizia e delle segnalazioni dei cittadini. In genere, si cambia itinerario ogni settimana.

> In ogni quartiere sei preparato a quello che offre. Basta stare cinque-sei mesi su una volante e conosci le facce di tutti i vari delinquenti. Per esempio, in un dato periodo l'attività di borseggio è stata fatta da sudamericani, quindi un sudamericano dai tratti somatici è facilmente riconoscibile, il che significa che se io pattuglio la zona centro e vedo un colombiano lo fermo: "Che ci hai in tasca? Un portafogli? Allora vieni in questura". Gli spacciatori e gli stessi tossici si conoscono, allora si fermano, "che hai, da chi l'hai comprata?". Questa è l'attività che si fa. A volte può anche sembrare illegale perché io non posso andare da uno a chiedere o perquisire senza l'avvocato, il magistrato ecc.; ma diciamo che ci si arrangia; il codice penale dà delle direttive, però sono sempre interpretazioni. C'è per esempio l'art. 4, che dice che se c'è il sospetto che uno abbia armi o droga addosso immediatamente si può procedere alla perquisizione e poi avvisare il magistrato. Noi non perquisiamo chiaramente, però ecco dove subentra il trucco e l'esperienza: "Eh come va?". "Bene!". "Che hai in tasca?". "Nulla!". Allora uno s'accosta e, facendo finta di niente, con la mano tocca per vedere se non ha nulla. "Ah bene non hai nulla e dove vai?". Insomma non vai lì: "Senta lei mi faccia vedere!", perché così già uno si indispone. Invece con il fare e parlare amichevoli si può ottenere quello che si vuole [un operatore].

Nel riferirsi a una concezione che, con l'influenza della prassi della "tolleranza zero", diventa persecuzione sistematica, fondata sulla discrezionalità, che alcuni chiamano "malleabilità", scivolando a volte nella discriminazione razzista, uno degli operatori più qualificati dice:

> La volante deve prevenire più che reprimere. L'operatore deve avere fiuto a capire che in quel momento sta succedendo qualcosa che non va e intervenire, cercando di bloccare sul nascere un'azione criminosa. Se io vedo quel colombiano in centro la domenica pomeriggio, che è pieno di gente, penso che va a rubare portafogli e lo fermo, così evito dei borseggi; per esempio quante volte ho fermato degli zingari con in tasca cacciaviti grossi così; portandoli in questura e levandogli il cacciavite ho sicuramente evitato alcuni furti con scasso.

Chiaramente tra tanti c'è sempre quello più severo o quadrato e quello, come mi reputo essere io, un po' malleabile. C'è il ragazzetto che se ha la ragazza accanto vuol farsi vedere e fa la sgommatina; l'ho fatto anch'io; quello che va a bloccare le due ragazze che vanno in motorino; eh sì l'ho fatto anch'io, so' cose che passano, non posso reprimere un ragazzo per una cosa che ho fatto anch'io. C'è il collega che invece è rigido sia col cittadino che col giovane collega; comunque la linea della polizia è quella di essere *malleabile*, di capire il cittadino perché c'è tanta brava gente in giro e va lasciata stare.

I primi elementi costitutivi del "mestiere" dell'operatore di volante, come dice un sovraintendente, sarebbero dunque i seguenti:

Due cose semplici ed elementari: saper guidare la macchina e avere dunque la patente ministeriale; solo guidando impari le strade, se non guidi ti distrai o parli alla radio, invece se guidi impari il territorio; la seconda cosa è lavorare con un collega anziano che conosca sia il territorio sia i delinquenti. L'operatore della volante non deve andarsi a cercare l'informatore. Però se gli capita non è che gli sputa in faccia. [...] Se uno conosce un barista o un parrucchiere, quelli sanno tutto di tutti; il mio parrucchiere e il mio barista m'hanno dato tante notizie e ho anche arrestato gente, ma me lo dicono perché sono un amico, non per altro.

A proposito dei rapporti tra volanti e altri uffici, o altre polizie, ecco cosa dice un ispettore:

È successo che noi abbiamo portato a termine una operazione e la Squadra mobile ci ha detto: "Ma questo dovevate lasciarlo fare a noi!". Tutto dipende dai dirigenti; quando i due dirigenti sono in conflitto sono guai; quando sono amici allora tutto fila liscio. Con i carabinieri i rapporti sono ottimi. Io ricordo che quando una pattuglia dei CC era in difficoltà noi si scappava ad aiutarli in più volanti e uguale quando succedeva a noi. Stamattina è venuto un collega dei CC qui, ci siamo abbracciati perché era da tanto che non ci si vedeva. Di notte ci si riuniva, andavamo in bar che sono aperti anche la notte, a fare colazione, ci si scambiava i berretti, ci si scambiava anche le macchine, cose che non si possono fare, le barzellette sui CC le raccontavano loro stessi a noi, eh! Cioè per dire, sono dei bravissimi ragazzi; poi io ho collaborato con loro anche con marescialli, bravissima gente. Il conflitto c'è, ma è ad alti livelli; tra dirigenti nostri e ufficiali loro; perché poi alla fin fine, chi fa carriera sono loro e non noi. Fra volanti e radiomobili dei CC c'è una spontanea solidarietà perché s'è capito che noi soli e loro soli non ce la facciamo. Con i metronotte, ogni tanto quando trovano qualche ladruncolo ce lo portano; ci sono pochi rapporti e non ci sono problemi. Invece con i vigili urbani (i rapporti) sono pessi-

mi! Pessimi! I vigili urbani non vanno d'accordo con nessuno! I vigili di Firenze sono arroganti, prepotenti, si credono di essere dei mostri sacri, non tutti, ma la stragrande maggioranza; hanno quel taccuino in mano e la penna che fanno la multa e ci godono. Qualche anno fa scoppiò una guerra tra CC e vigili: i primi facevano le multe ai vigili a Porta al Prato (dove c'è la sede del comando della polizia municipale) e i vigili facevano le multe ai carabinieri a Borgo Ognissanti (dove c'è la sede del comando dei CC); poi tutto si calmò. Smesso con i carabinieri, hanno cominciato con noi: venivano qui sotto la questura a farci le multe e ci vengono ancora; noi andavamo da loro a fare le multe; una volta un collega mi fece vedere 50 verbali a macchine di vigili! Poi fu organizzata una cena dal questore e dal comandante dei carabinieri e andammo tutti e lì tutti amici, ma poi hanno ricominciato. Vogliono far credere che la città è loro! A me è successo che ero di volante, fermo al semaforo rosso, arriva una Y10, mi schiva senza rallentare e passa; accendo la sirena per passare col rosso e la vado a fermare: era una ragazza e dico: "Ma scusi che figura crede di farci fare passandoci davanti sotto il naso così in flagrante infrazione; io le devo fare la multa". "Lei la multa non me la può fare perché io sono autorizzata a passare con il rosso". "E da chi è autorizzata?". "Da questo" e mi tira fuori il tesserino di vigile urbano! Ma era con la macchina sua personale! Allora le ho detto: "Prima le faccio la multa e poi la denuncio per abuso di potere"; la portai in questura e poi si misero in mezzo comandante dei vigili, questore: "Non roviniamo i rapporti!". Ma più rovinato di così?

2. I mutamenti nel controllo del territorio negli anni novanta

In Italia, in Francia e in quasi tutti i paesi, l'attività di polizia è sempre stata concepita in termini reattivi e la prevenzione è sempre stata subordinata all'azione repressiva. Il nuovo concetto di prevenzione appare difatti come una sorta di azione di dissuasione, ancora una volta piuttosto reattiva (tant'è che in alcuni paesi è stato coniato il termine di polizia "proattiva").[14] Il poliziotto in divisa e la macchina con le insegne della Ps o dei carabinieri dissuaderebbero il delinquente e al contempo rassicurerebbero i cittadini. Ma inevitabilmente le polizie non riescono a star dietro a tutte le segnalazioni e richieste di intervento ("tutti vogliono il poliziotto sotto casa" è la frase più corrente che si sente tra i dirigenti). Esse non riescono a costruirsi una mappa della criminalità corrispondente alla sua realtà effettiva e finiscono con l'eseguire solo qualche intervento repressivo, senza riuscire ad avviare

l'intervento preventivo, che richiede una costruzione paziente su tempi medio-lunghi, e un'articolazione con altri attori della società locale.

Diversa è la situazione del business della sicurezza che probabilmente diventerà l'affare del primo decennio del duemila. In Francia, paese in cui la polizia mantiene più che altrove poteri e competenze, la privatizzazione della sicurezza e lo sviluppo di nuovi prodotti e prestazioni in questo campo ha conosciuto un'accelerazione notevole negli anni novanta.[15] In quasi tutti i paesi europei quindi saremmo in presenza di una tendenza favorevole allo sviluppo della privatizzazione della sicurezza, a cominciare da quella operante nei grandi centri commerciali (ancora poco sviluppati in Italia) per finire con certe unità abitative e determinati servizi (per esempio i trasporti, che a loro volta sono in via di privatizzazione, o già privatizzati, come in Germania, dove la polizia ferroviaria è da tempo privata).[16]

Come spiega un dirigente dell'Associazione nazionale italiana delle società di sorveglianza privata, anche nel nostro paese queste ultime sono oggi in grado di fornire prestazioni di ogni tipo a una clientela variegata. I metronotte "postmoderni" non vanno più solo in giro a "mettere il bigliettino": sono dotati di un sistema che permette di scrutare dalla loro auto all'interno di un immobile, un appartamento, un negozio o magazzino; sono collegati alla loro centrale operativa; possono assumere la gestione di vari sistemi video a circuito chiuso; possono far scattare a distanza alcuni meccanismi contro chi si introduce in uno spazio o in un locale protetto. Tra le prestazioni oggi offerte, è contemplata anche l'assistenza videoinformatizzata agli anziani, ai malati e ai disabili. In Italia, le società di sorveglianza privata, oltre a mantenere le prestazioni tradizionali, sembrano puntare sull'offerta di servizi sempre più qualificati che in ogni caso le polizie pubbliche non potranno mai fornire. È invece difficile, nel caso italiano, pensare a uno sviluppo quantitativo della vigilanza privata, poiché le polizie pubbliche sono troppo forti e non hanno alcun interesse a lasciare ai privati troppo spazio. E questo vale anche per le polizie municipali di comuni gestiti da sindaci liberisti. È tuttavia importante notare che in vari comuni si registra un impiego accresciuto di diversi dispositivi "utili" al miglioramento della sicurezza (telecamere, nuove illuminazioni, recinzioni di ogni sorta). Ma, come osservano alcuni dirigenti di polizia e anche funzionari di enti locali sia di "destra" sia di "sinistra", è soprattutto il business della sicurezza a crescere, mentre l'efficacia di queste innovazioni per la sicurezza dei cittadini resta ancora tutta da dimostrare. In effetti, come osservano alcuni dirigenti delle polizie, la difficoltà nel governo della sicurezza consiste prima di tutto nei limiti

del sapere su una società che non è più leggibile secondo gli schemi e i parametri tradizionali.

> Spero che l'arma le abbia [le mappe della criminalità]... ma siamo a livello artigianale. Il problema è che, per esempio, io so solo che in questa città sono stati denunziati mille scippi. Però non so nient'altro su questi scippi, né dove, né a che ora, né a opera di chi, né contro chi. È questo che manca! Io so di quelli denunciati al mio ufficio ed eventualmente, con un ulteriore sforzo, posso allargare ai reati denunciati agli uffici dipendenti della questura. Allora l'idea che è *in fieri* è di investire l'autorità giudiziaria, che alla fine raccoglie tutti i fascicoli dei vari reati. Insomma sarà molto faticoso stabilire un'interconnessione tra tutta questa gente, che poi non sarà mai interconnessa per ragioni oggettive, per ragioni storiche. È inutile, però tutti abbiamo come punto di riferimento l'AG e allora pensavo che bisognerebbe spostare là lo studio [un dirigente].

Non esiste infatti neanche uno studio statistico attendibile degli stessi dati sulla criminalità.[17] Dal punto di vista dei vertici, la quantificazione dei risultati dell'attività di polizia serve a misurare la produttività dei subordinati. La dispersione dei dati e del sapere è difratta tra polizia municipale, società di vigilanza privata e anche assicurazioni. Insomma, se in Italia non c'è (almeno sinora) una tendenza verso la costruzione di una sorta di neopanottico poliziesco, non è perché le forze democratiche si preoccupino di evitarlo, ma solo a causa dei particolarismi, delle disfunzioni e dei ritardi nella modernizzazione. Se effettivamente l'autorità giudiziaria dispone degli atti relativi a tutti i reati denunciati, essa non è di fatto in grado di fare uno studio effettivamente utile dell'andamento della criminalità. Le relazioni annuali dei procuratori generali della repubblica commentano l'andamento della criminalità innanzi tutto dal punto di vista dell'attività dell'amministrazione della giustizia, a partire da dati quantitativi globali e sulla base di valutazioni più o meno influenzate da logiche proprie alla stessa magistratura, con un ricorso a volte palese ai luoghi comuni diffusi dai media. Sempre a proposito delle statistiche, ecco cosa dice un giovane funzionario:

> Ci sono due tipi di statistiche: uno che serve a quantificare il lavoro dell'ufficio, arresti effettuati, denunciati a piede libero, denunce recepite, querele, contravventori al foglio di via, contravvenzioni al codice della strada, segnalazione all'AG, insomma abbiamo diverse voci e, in base al riscontro del mattinale, redigiamo questa statistica interna, numerica. L'altro tipo di statistica è fatto per tipo di reato: numero di furti in negozio, in appartamento, con destrezza, di auto, violenze carnali ecc. La statistica è

giornaliera, poi ogni ufficio la elabora per tipo di reato e il tutto confluisce all'ufficio statistico della questura che sta alla Seconda divisione [Anticrimine; *N.d.A.*] che poi rielabora e fa le somme dei dati parziali dei vari uffici. Il numero in sé e per sé è arido, va valutato in rapporto ad un altro omogeneo; la statistica del luglio 1993 è utile raffrontarla con il luglio 1992, per vedere rispetto anche ad altri fattori tipo numero di macchine e personale impiegati, eventi che possono incidere sulla cittadinanza e sulla maggiore affluenza turistica. Allora se vedo delle variazioni, cerco di capire qual è la causa; se è incrementato il numero dei denunciati o arrestati, non necessariamente deve essere sintomo indicativo di una recrudescenza della criminalità, perché può essere che sono stato più fortunato capitando al momento giusto e al posto giusto; stando in divisa ci vedono a chilometri, quindi ci vuole anche fortuna, oltre all'abilità.

In tanti casi si arriva invece alla mania della pura e banale quantificazione, anche a causa della preoccupazione per il giudizio della cosiddetta "opinione pubblica". Come raccontano alcuni dirigenti, per anni, in occasioni di elezioni politiche, i responsabili delle squadre mobili delle questure dei capoluoghi regionali sono stati convocati al Viminale per ricevere l'ordine di aumentare a ogni costo gli arresti. Per quanto riguarda le innovazioni tecnologiche, alcuni dirigenti meno giovani sono piuttosto scettici:

Io ho perplessità, ci credo, ma non va pensato che siano una manna. Le telecamere hanno una finalità essenzialmente per l'ordine pubblico: ci sono bellissime centrali operative negli stadi, fatte in parte all'epoca d'oro del "mundial", che tengono sotto controllo l'intero stadio all'interno e all'esterno. Ma lì hanno una finalità precisa: dove ci sono 40 mila persone ammassate io ho tutto l'interesse a riprendere determinate situazioni. Oppure non so, negli anni delle contestazioni e dei problemi dell'ordine pubblico, si sapeva che c'erano determinati itinerari da cui passavano tutti i cortei e allora ho interesse a vedere se procede o in mezzo c'è la componente che si sa che cercherà di fare... Ma per i problemi di microcriminalità... metto sotto controllo una piazza? Ci metto le telecamere? Sì, vedo, ma cosa devo vedere? Lo spaccio? E allora si finisce per dar retta a chi fa la voce più grossa e si mettono le telecamere sul Ponte Vecchio a Firenze per vedere se ci stanno i senegalesi a vendere gli elefantini o a piazza Duomo a Milano per vedere cosa fanno gli albanesi o i marocchini. Ma quanti occhi ci vogliono, come fanno a coordinarsi e come faccio poi a intervenire? Si potrebbe fare forse un sistema di telecamere mobili. Ma direi che tutto sommato è più in un'ottica di repressione, piuttosto che di prevenzione. Nel migliore dei casi il filmato servirà per cercare di capire chi è stato. Ma cercare di combattere lo spaccio con le telecamere... La prevenzione non si può fare con i mezzi tecnologici.

Nella cosiddetta "fase disciplinare" la polizia aveva un'immagine relativamente semplice della società, dei punti di riferimento precisi, cioè un raccordo con le varie modulazioni del controllo sociale: parrocchia e organizzazioni amiche da un lato, sindacati e partiti di sinistra dall'altro; uffici e quartieri "alti" da un lato, fabbriche e quartieri operai dall'altro; chi stava con la polizia e chi stava contro. Gli stessi ritmi della vita quotidiana della società locale erano scanditi in modo abbastanza regolare: i turni della fabbrica, gli orari dei mercati, degli uffici, delle scuole e dei negozi, per cui era certo che a quell'ora, nella tale strada, doveva esserci un certo tipo di persone e l'individuo sospetto si notava subito. L'intesa con il parroco, con i dirigenti e i caporeparto delle fabbriche, con il caporione dei mercati e dei quartieri, il confidente e qualche infiltrato, i negozianti, i dirigenti operai, tutto ciò era sufficiente alla sicurezza. La destrutturazione ha invece sconvolto l'immagine della società locale innanzitutto a causa della forte mobilità:

> Ormai non conosco che poche persone in questo quartiere; degli altri non so chi siano, da dove provengano, cosa facciano; alcuni mi sembrano proprio strani, hanno orari strani, poi ci sono tanti che non so se abitano qui o sono di passaggio: turisti, immigrati, zingari? [un vecchio abitante del quartiere].
>
> E il parroco cosa vuoi che sappia! [...] Quelli dei consigli di quartiere, quelli dei comitati si lamentano che non ci siamo mai quando c'è bisogno, ma appena gli chiediamo cosa, chi, dove e quando hanno visto, non sanno niente, non conoscono nessuno perché è sicuro che non è gente di qua o è gente nuova [...] o si assomigliano tutti come i neri, i cinesi, i maghrebini o i nomadi [un assistente di polizia].
>
> In Oltrarno la polizia non è mai stata ben voluta, ma si sapeva abbastanza. Adesso vedi che ci gira gente che non si sa da dove viene e cosa viene a fare; la sera ci sono dei locali che attirano centinaia e centinaia di persone e succede un gran casino, lì in mezzo la gente del posto non ci capisce niente, ne sa sicuramente meno di noi che ormai conosciamo le facce di quasi tutti i tossici e delinquenti; poi c'è stato un aumento enorme di vari tipi di negozi [un assistente].

Lo stesso tipo di considerazioni sono avanzate a proposito di quartieri come il Ticinese a Milano. A volte gli abitanti confondono il deviante con il semplice diverso. Già nel 1985, nel corso di una ricerca in un quartiere di Pierrelaye (periferia Nord di Parigi), avevo osservato che gli anziani erano convinti che tutti i giovani con i capelli ricci e neri fossero maghrebini e responsabili di vandalismi e scippi; ma ogni volta

che la polizia riusciva a prenderne qualcuno constatava che si trattava di francesi *de souche*, raramente provenienti dal quartiere indicato come covo di malviventi.[18] In realtà, il rapporto conflittuale tra giovani e vecchi in quel caso nasceva dall'assenza di socialità e dalla condizione marginale in cui erano stati sospinti i giovani, che finivano per identificarsi nello stigma che veniva loro attribuito abitualmente dall'elettorato accreditato (cioè gli anziani) e dagli eletti (a maggioranza Pcf, partito che in un altra periferia di Parigi, nel 1985, non esitò a mandare i bulldozer per cacciare gli immigrati regolari!). Ma ecco come un dirigente dell'Upg spiega la nuova costruzione del sapere di polizia dal punto di vista del suo ufficio, arrivando a teorizzare una sorta di fusione tra lo spirito e la prassi "di polizia" assimilati dai cittadini e l'attività delle polizie, così come si svolge in varie città del Centro-nord:

> Il mio ufficio cerca di adottare una filosofia di ribaltamento del rapporto, cioè cerca la notizia, cerca il problema, senza aspettare che qualcuno lo ponga. Questo vuol dire i più ampi contatti possibili con tutte le realtà organizzate del territorio: organizzazioni della più varia natura, comitati spontanei, associazioni, addirittura singoli condomini, banche, uffici postali ecc. Cerchiamo di sollecitare coloro che il quartiere lo vivono. È vero che l'occhio della polizia è maggiormente esercitato a intravedere determinati fenomeni, però l'occhio del cittadino, che in quel luogo risiede, è esercitato a un altro tipo di fenomenologia che immediatamente la polizia non avverte. Direi che sono due ottiche diverse quelle della polizia e del cittadino. Questi è più attento a verificare intrusioni o l'uso del territorio difforme o una presenza diversa da quella del normale fruitore. Dall'altra parte c'è l'occhio della polizia nell'arco delle ventiquattr'ore che cerca, ma dal suo punto di vista, di individuare eventuali problematiche che magari il cittadino non avverte. Intersecando questi due grossi canali di comunicazione si cerca di realizzare la prevenzione per la sicurezza.

Va notato che i dirigenti dell'Upg usano frequentemente il termine "cittadino", già usatissimo dai sindacati di polizia, quando si rivolgono al pubblico; esso è invece meno frequente o assente nel linguaggio del personale della Squadra mobile, proprio perché la sua funzione non è quella di soddisfare la domanda del cittadino, ma di contrastare quella criminalità che questi "non vede". Va poi notato che il dirigente dell'Upg è uno degli uomini più pubblici della questura, è lui che riceve ogni mattina i giornalisti, che va alle riunioni di quartiere, che intrattiene anche personalmente rapporti con i leader di quartiere.

Tra le figure tradizionali di informatori – che ancora, in parte, continuano a servire – vanno ricordati i parroci e certi leader dell'associazio-

nismo, alcuni notabili di quartiere, sindacalisti e militanti di vari partiti, e poi i vari mestieri più o meno costretti a un rapporto di scambio o di debito d'informazione nei confronti della polizia (portieri, barbieri, proprietari di bar, farmacisti, commercianti, ambulanti ecc.). Erano questi gli attori sociali che, di fatto, assicuravano un certo raccordo tra controllo sociale endogeno – quello effettuato dalla stessa società locale – e controllo di polizia. Alcuni di questi attori sono quasi scomparsi (per esempio i portieri) e altri sembrano aver perso la capacità di fornire informazioni utili alla polizia, sia perché il loro ruolo sociale ha meno valore, sia perché sono cambiati essi stessi, sia, ancora, perché la devianza è cambiata e non sono più in grado di identificarla. Come osserva fra gli altri un operatore della polizia municipale di Milano:

> Adesso molti portieri sono extracomunitari e allora non solo non sanno nulla della zona dove abitano, ma è spesso anche difficile comunicare con loro, anche se alcuni assumono subito il ruolo di informatore che hanno sempre avuto i portieri.

D'altro canto, mentre prima i devianti erano più o meno concentrati nei cosiddetti "quartieri malfamati" e quando ne uscivano venivano individuati da lontano, oggi si confondono tra la moltitudine degli *user*, in un quotidiano urbano non più scandito dagli orari della società industriale tradizionale, con flussi piuttosto regolari delle persone (lo spacciatore di strada è difficilmente catturabile perché si confonde con decine di altri tossicodipendenti; non a caso succede spesso che la polizia finisce per arrestare in blocco un gruppetto di tossicodipendenti tra cui magari c'è un solo spacciatore o nemmeno quello). Va anche notato che mentre la vecchia delinquenza dava raramente "fastidio" alla maggioranza della popolazione locale e a volte arrivava persino a suscitare solidarietà nel quartiere popolare,[19] il deviante contemporaneo viene spesso percepito come una minaccia contro tutti.

3.1 mutamenti nella domanda di sicurezza

Ecco come un ex questore di Milano, che aveva trascorso quasi tutta la sua carriera in questa città, descrive i cambiamenti nella domanda di sicurezza avvenuti dagli anni sessanta in poi:

> Certo, la domanda si adegua molto ai tempi e ai fenomeni. A Milano in particolare la domanda di sicurezza della fine anni settanta inizio anni ot-

tanta era in relazione ai sequestri di persona. [...] La preoccupazione della gente di Milano era quella di prevenire i sequestri. Questo in contemporanea con il fenomeno del terrorismo. Ricordo che agli inizi degli anni ottanta a Milano era difficile uscire di casa, trovare un ristorante o un cinema pieno; la gente aveva timore del sequestro, della grossa rapina; c'erano scorribande di organizzazioni criminali di un certo livello – Vallanzasca, Turatello – che si sparavano per strada spesso.

Nel fare notare all'intervistato la caratterizzazione classista della domanda di sicurezza cui faceva riferimento, si è chiesto se ci fossero richieste di sicurezza da parte dei ceti popolari. La sua risposta corrisponde di nuovo alle preoccupazioni vissute all'interno della sua cerchia professionale e sociale.[20]

Tanto per essere chiari le richieste in termini di microcriminalità erano meno pressanti. L'opinione pubblica, anche nei ceti minori diciamo, era attenta a questi fenomeni di terrorismo, grossa criminalità, sequestri di persona.

Su mia richiesta, ecco come spiega il fenomeno dell'ascesa della domanda di sicurezza:

Non sono un sociologo, questo è un pensiero... ma mi sembra di rilevare questo dal mio ritorno a Milano, sono stato lontano da qui due anni, sono andato via prima dell'esplosione di Tangentopoli e l'ho ritrovata in piena Tangentopoli. Ho rilevato una profonda *delusione della gente;* giusta, giustissima, no?, che si è tramutata mano mano in insoddisfazione e quindi in una *richiesta di pulizia subito.* [...] La microcriminalità è sempre la stessa, è *l'insofferenza della gente*, quindi la richiesta di sicurezza, che io trovo non nuova, ma accresciuta; è nei confronti di questi fenomeni: prostituzione, extracomunitari irregolari, spaccio di stupefacenti, uso di sostanze stupefacenti e ovviamente borseggi e furti in genere. Alcuni di questi fatti poi non sono neanche previsti come reato!

Un altro dirigente della Questura di Milano, anch'egli "da sempre" in servizio in questa città, parla in questo modo della domanda "popolare" di sicurezza: "Fino a 4-5 anni fa si è vissuti per anni, per decenni sullo stesso standard: qualche lamentela sulla delinquenza che effettivamente c'è...".

Per il dirigente dell'Upg, la situazione è cambiata "tecnicamente". Contrario come tanti altri operatori di polizia al termine "microcriminalità", perché "minimizzante", egli sottolinea che oggi [l'intervista è

del 1994] si è di fronte a "episodi illeciti che sono frequenti e diffusi tra tutte le categorie sociali e che possono colpire tutti". A suo parere i cambiamenti nella sicurezza urbana sarebbero dovuti innanzitutto ai fenomeni seguenti:

> L'aumento della tossicomania, che spesso si lega a vari episodi di delinquenza diffusa e che pone alla polizia il problema di capire se si tratta di un malato o di un delinquente; l'aumento di extracomunitari irregolari; l'appannamento della certezza del diritto... [Tutto ciò si tradurrebbe] in un aumento del degrado sociale. Aumentano i reati commessi, ma non sempre gli autori. C'è una chiara sensazione del cittadino di essere esposto al rischio di borseggio e di altri reati, non tanto e/o non solo perché sono aumentati, ma perché *attraverso i mass media la gente è vittima*. Il discorso quotidiano dei mass-media ruota attorno alla notizia sensazionale: si privilegia l'informazione su dieci scippi piuttosto che quella sull'arresto di 10 scippatori. Le richieste dei cittadini diventano sempre più pressanti... ma l'angoscia reale o enfatizzata nasce dallo stato di disagio.

La domanda di sicurezza non è comunque stata mai oggetto né di precise statistiche, né di un apposito studio. Ecco cosa dice al proposito un ex questore di Milano, che vantava l'aumento del personale delle volanti, la costituzione del Goi (Gruppo operativo interforze), la creazione di un "pattuglione" permanente per le "bonifiche" dei punti caldi, l'invio di mezzi per coprire con uno stazionamento capillare la città e che si proponeva di "studiare" l'organizzazione delle espulsioni degli stranieri oggetto di questa misura.

> Tutto è catalogato. C'è un ufficio che va perfezionato. Mi sono fissato l'obiettivo di fare uno studio sulla richiesta di sicurezza. No, non è la Divisione anticrimine; lo facciamo qui all'Ufficio di gabinetto; c'è la segreteria che segnala i settori in cui bisogna incidere di più ecc. È un ufficio che è nato da poco, va potenziato. Invece la Divisione anticrimine fa le statistiche sulle denunce e sui risultati dell'attività e già questo è importante. Sì, lo studio della richiesta della gente e l'incrocio con i fatti che avvengono e con i risultati che si ottengono, le lettere, le telefonate e quant'altro è ancora all'inizio, va molto potenziato. Io penso che ci vorrà ancora un annetto. In questo l'università ci potrebbe dare molto aiuto. Noi lo facciamo senza esperienza, a livello artigianale.

Alla domanda se avesse previsto la formazione o l'assunzione di un informatico, di uno statistico, di un sociologo della devianza, risponde:

> No, a livello locale no; sicuramente a livello centrale ci sarà. Tutti i dati a

livello locale li trasferiamo a Roma dove sono convinto che qualcosa di questo studio deve esserci. A livello locale improvvisiamo noi; l'analisi e l'interpretazione delle richieste la faccio io. [...] Ogni settimana, ogni dieci giorni ci riuniamo. Ma questo non è istituzionalizzato. Dipende da questore a questore. A Milano facciamo questa riunione ogni quindici giorni circa e facciamo evidentemente un verbale di riunione che comprende tutti i capiufficio e i dirigenti dei commissariati. Ogni mese, direi, i dirigenti dei commissariati e dei vari uffici mi portano una relazione con tutti i dati e in cui, rifacendosi anche alle richieste della gente, dice cosa si dovrebbe fare, dove si dovrebbe incidere ecc.

In realtà, la valutazione della domanda di sicurezza e delle scelte relative alle risposte sembra del tutto subalterna alla cosiddetta "opinione pubblica" intesa come "quello che scrivono i giornali e che dicono le televisioni locali". E qualche dirigente ancora legato alla professionalità tradizionale se ne rende ben conto. Ecco cosa dice un vicequestore:

È assurdo non pensare che molti di noi in questura non sentano e non abbiano molta cura dell'umore della gente! Il famoso naso! Dalle associazioni, circoli ecc.[21] ci arrivano tanti segnali e poi si sente, si sente! Noi non è che stiamo chiusi qua dentro e non sappiamo niente di fuori! E constatiamo che oggi la richiesta di polizia è molto influenzata dai mass media. [...] Qui nessuno fa statistiche e analisi delle telefonate al 113, degli esposti, delle lettere, insomma delle richieste di sicurezza e non se ne sente neanche la necessità. Come struttura interforze, non si creda, siamo solo quattro persone (i responsabili). Scartabelliamo tutti gli esposti che arrivano in Questura, ai carabinieri, alla Prefettura, al Sindaco. Li vediamo tutti noi. Sì, li archiviamo, ma senza nessuna codificazione, né analisi. Intanto l'80% sono da strappare perché sono pretestuose, fasulle, stupide, sono ripicche, vendette; l'80% sono questo: "al bar tal dei tali si spaccia" è per fare chiudere quel bar, ma noi lo sappiamo bene se si spaccia o no.

A proposito del nesso tra l'andamento delle richiese alla polizia e la congiuntura politica, avvalorando le considerazioni del questore prima citate, ecco cosa raccontava nel 1994 una giovane dirigente della centrale operativa di Milano:

Per spirito umanitario si fanno cose che vanno ben oltre i nostri doveri, ma è chiaro che c'è una situazione politica che si riflette sulla realtà dei problemi sociali o altro: s'è rotto il tubo di gas e l'Aem non risponde; cosa posso farci io? Chi ci avvisa di questo sa che non siamo noi a dover e poter intervenire, ma pensa che chiamando noi può arrivare a obbligare chi ha il dovere di intervenire e che lui non riesce neanche a chiamare! A me fa pia-

cere che il cittadino mi chiami anche per questo, perché significa che ha una visione costruttiva di noi, però alla fine rimane senza risposta!

La chiamata da un certo quartiere, o da parte di una persona che si qualifica in un certo modo, vale di più di quella che viene da una zona qualsiasi della periferia e da parte di un "illustre sconosciuto". A volte, se non vengono soddisfatte le chiamate di "chi conta", gli operatori in servizio possono "passare guai", perché poi arriva la telefonata di protesta della personalità importante al dirigente o al questore.

Non è che noi privilegiamo alcuni cittadini o alcuni quartieri o alcuni interessi piuttosto che altri; è che effettivamente quella presenza, quell'atto, quel fatto in quel dato posto ha più importanza anche perché ne parlano i giornali e poi sa che succede? Succede che la gente dice che tutta la città è così quando invece non è vero. Insomma lì c'è l'amplificatore che funziona e allora dobbiamo stare attenti perché altrimenti non solo si finisce per screditare la polizia, ma si finisce per aumentare il clima di insicurezza.

Un episodio eloquente

Nel corso dell'estate 1994 i media locali milanesi hanno dato ampio spazio alla protesta dell'onorevole Pilo (noto esperto in sondaggi per Forza Italia e al tempo responsabile di questo partito a Milano) per non aver ottenuto immediatamente l'intervento di una volante. Ecco come lo racconta al giornalista G. Lucchelli de "la Repubblica" (11/8/94, p. 9): "il palazzo dove abito ieri sera era rimasto al buio e semideserto. Temevo potessero nascondersi ladri e rapinatori. Senza qualificarmi come deputato ho chiesto un sopralluogo degli agenti di polizia, ma non sono riuscito a ottenerlo. Non è questa la Milano che meritiamo". Secondo i giornali avrebbe anche affermato "Milano è diventata il Bronx". Quest'episodio è interessante per vari aspetti. Innanzitutto è apparso evidente che l'on. Pilo ha voluto creare un caso plateale in tema di insicurezza urbana probabilmente perché si era convinto (non a torto) che su questo terreno è possibile ottenere consenso (fece anche fare un sondaggio apposito). L'obiettivo manifesto di Pilo era quello di screditare non tanto la polizia ma soprattutto il governo locale della Lega. In concorrenza con questa operazione di Forza Italia, la Lega milanese organizzò poi un meeting al cinema Plinius su "ordine pubblico ed extracomunitari" riuscendo a farvi partecipare il coordinamento dei comitati milanesi per la sicurezza urbana, che si dichiarava apolitico. Si è così messa in scena la concorrenza tra Pilo (Fi), An e Lega per mostrare all'opinione pubblica chi rappresentasse meglio il bisogno sicuritario. Di fronte a ciò i dirigenti della polizia, pur disprezzando in privato questa messa in scena sin troppo goffa, hanno però adottato pubblicamente una posizione difensiva, affermando che non era vero che non avessero mandato la volante, che la situazione della sicurezza urbana era

migliorata ecc. È stato anche detto che non appena l'on. Pilo aveva declinato il suo nome al 113, erano state inviate varie volanti. Nessuno ha fatto rilevare la natura eccessiva della richiesta di intervento. Questo episodio, e successivamente il dibattito pubblico sulla sicurezza urbana, sono comunque stati utili allo spostamento elettorale sul consenso sicuritario, coinciso con un massiccio travaso di voti dalla Lega e dal Ppi a Fi e An.[22]

Nel ragionare sulla domanda di sicurezza, un dirigente della questura di Milano nel 1994 dice:

> Quando per esempio mi dicono in via X, davanti al bar Y ogni notte ci sono 25 viados, io lo strappo perché so benissimo che non è vero! Poi noi abbiamo un sacco di riscontri a cominciare da quanto ci dicono le volanti. Guardi che non mi sbaglio, ma tra l'80 e il 50% *gli esposti sono da strappare*; quelli che dicono cose fondate si riassumono in tre punti, le richieste della gente sono sempre e solo su tre punti: extracomunitari, nomadi e prostituzione. Caso strano a volte la droga non è fra questi! Lo spaccio può passare in secondo piano. Perché? Perché dopotutto non è che dia tanto fastidio! Chi protesta per la droga? Le solite povere madri dei drogati o quelli che proprio ce l'hanno sotto casa o sotto il muso! Dove invece abbiamo *un'intolleranza mostruosa, veramente pericolosa*, si parla tanto di punk, di skinhead, ma qui *la situazione che fa più paura è la crescita dell'intolleranza nei confronti degli extracomunitari, dei nomadi e della prostituzione*, costituita dai viados.

Oggi, si potrebbe anche pensare che quest'interpretazione fosse apertamente "di sinistra". In realtà, l'intervistato non è di sinistra e successivamente non ha esitato a fare le stesse considerazioni razziste dei suoi vicini di casa. Ma è un dirigente di polizia e non solo è infastidito non solo dal fatto che la "gente" pretenda di giudicare il suo lavoro, su cui non vuole discutere in pubblico, ma anche perché teme che gli "umori delle folle" possano produrre un disordine sociale incontrollabile. Come d'abitudine tra i dirigenti di polizia, il vicequestore spiega il fenomeno attribuendone la "colpa" alla normativa insufficiente (e dunque al legislatore) e implicitamente alla magistratura lassista, rivendicando più poteri per la polizia:

> Perché [c'è intolleranza] su questi tre punti? Semplicemente perché sono i tre fatti su cui la normativa è insufficiente! Non esistendo una normativa di contrasto di questi fenomeni, la gente non capisce perché noi non siamo in grado di trattarli con efficacia!

La descrizione dell'insicurezza urbana che segue è simile a quelle date da altri dirigenti di polizia, cioè un coacervo contraddittorio di luoghi comuni, dati empirici, dati fantasiosi, toni razzisti ma anche ironia, buon senso e tolleranza:

Ci sono centinaia, migliaia, *migliaia no*, perché lo sappiamo che non sono tanti, ma diciamo centinaia che sono violenti, violentissimi nei nostri confronti,[23] presentano problemi di igiene a non finire, totalmente indecorosi alla vista. E su questo possiamo essere tutti d'accordo, perché se è vero che tutti quando usciamo la sera a cena, dopo andiamo a vedere i viados, è anche vero che quando battono sotto casa la cosa è diversa! Sudamericani, violenti, delinquenti con problemi di igiene – vedi Aids – gravi, con una legge Merlin che fu fatta quarant'anni fa e che riguardava le prostitute statali e delle case chiuse! Quest'arma è totalmente spuntata e al limite mi va anche bene che sia spuntata per le prostitute, perché non hanno mai dato fastidio a nessuno; nessuno si lamenta della prostituzione tradizionale; qui il problema è la prostituzione maschile dei viados che poi è anche un problema di extracomunitari, brasiliani, cileni, peruviani e... qualche pugliese. Perché sono venuti qui? Perché è il paese di bengodi! Altrove li mettono in galera! Oggi noi li possiamo beccare solo per questioni di irregolarità amministrativa riguardante la normativa sugli extracomunitari e non perché fanno i viados. Ma se noi potessimo prenderli e metterli dentro per almeno quindici giorni e poi imbarcarli su un aereo e mandarli via con la minaccia che se rientrano si fanno otto mesi di prigione, non verrebbe più nessuno! Lo sa che qui c'è gente che telefona al 113 per dire "ci sono i marocchini sotto casa"; e noi a chiedere "ma cosa fanno?" "niente, però sono marocchini, venite!" Ormai la gente è terrorizzata, non li vuole, è stanca.

L'intolleranza cresce ogni giorno. Basta guardare agli interventi che siamo costretti a fare ogni giorno ai semafori per rissa, perché la gente non sopporta l'extracomunitario che con protervia gli vuole lavare il vetro, gli vuole vendere cose, poi gli sputa sulla macchina e poi la gente reagisce. L'altra paura è per i nomadi, perché come arriva la carovana, che poi sono tre quattro roulotte che si fermano in un determinato posto, in quella zona i furti vanno alle stelle! Oltre allo spettacolo osceno di queste ragazzine che vanno in giro con questi bambini.

Tra le più correnti lamentele dei poliziotti notiamo le seguenti:

Prendo il nomadino, che non può essere arrestato perché minore, lo porto al centro di recupero e dopo mezz'ora me lo ritrovo per strada che ritenta lo stesso reato! [...] Convinco il tossico a fare la cura; domanda, carte e cartacce alla Prefettura, poi questa le passa al centro ecc. Insomma, ti con-

vocano l'interessato 15 giorni dopo! Ma come si fa a pretendere che quello per quindici giorni sia ancora lì ad aspettare di essere chiamato da loro!

Ma ecco un esempio di come le scelte della polizia accolgano le domande particolariste di certi settori sociali :

> Abbiamo spostato *fuori dalla provincia* duecento roulotte di jugoslavi che non possono essere instradati perché sono di un paese in guerra. Allora li abbiamo portati *ai confini della provincia* alle 4. Alle cinque erano esattamente dove li avevamo sloggiati. La gente che si sveglia alle sei dice "ma ancora qua stanno questi!" e non si rende conto del lavoro spaventoso che c'è dietro e che è frenato da leggi non attuali, da carceri stracolme e da magistrati che devono applicare queste leggi [intervista del 1994].

Spostare il problema in un altro territorio è abitudine corrente nelle forze di polizia e i vertici non sembrano per nulla preoccupati di questo, anche perché hanno anch'essi adottato queste pratiche "senza accorgersene", cioè sapendo bene che rappresentano palliativi effimeri. Lo stesso avviene con le abituali "bonifiche", che spostano i marginali e i devianti da un quartiere all'altro. Comunque sia, i cittadini sicuritari apprezzano lo stesso la militarizzazione del territorio. Già nel 1994, a Modena, approfittando di un certo allarme, alcuni media avevano cercato di far passare come rivendicazione popolare l'intervento stabile dell'esercito contro la delinquenza urbana. Secondo alcuni "testimoni privilegiati", quest'operazione sarebbe stata lanciata da esponenti di Forza Italia su indicazione di alcuni alti ufficiali dell'Accademia militare. Da notare che, all'epoca, ministro della Difesa era uno dei massimi dirigenti di Forza Italia, Cesare Previti. L'interesse dei militari per quest'operazione appare evidente, se si tiene conto che una delle principali preoccupazioni dell'esercito è quella di legittimare il suo attuale assetto e le risorse che riceve: l'occasione di riciclaggio nella sicurezza urbana non viene dunque scartata, così come è stata accreditata l'operazione anticriminalità organizzata in Sicilia e in Calabria e per altri versi le cosiddette "missioni umanitarie". È anche interessante notare che la polizia, e ufficiosamente persino i carabinieri, non vedono di buon occhio l'ingerenza dei militari nella sicurezza interna. Ma ecco ancora altri esempi di interventi a seguito di pressioni particolaristiche:

> Se fosse per me a quello lì l'avrei mandato a quel paese; ma se quello telefona in alto... e allora che ci posso fare, anche se non c'è estremo di reato devo comunque stare a questo gioco e allora intervengo. [...] Io so che quello lì vuole che andiamo a sgombrargli gli extracomunitari da sotto ca-

sa perché non gli fanno vendere i box al prezzo che vuole lui e non perché stanno commettendo reato, ma che ci posso fare, quello è uno che conta [un funzionario di un commissariato].

Secondo alcuni operatori sociali che da anni lavorano sulla tossicodipendenza di strada, le polizie sono a volte in grado di realizzare una ripartizione più o meno precisa delle attività e dei comportamenti illeciti nello spazio urbano. Per esempio, la polizia cerca di concentrare la tossicodipendenza e lo spaccio di strada in perimetri o spazi urbani precisi, accanendosi contro chi mette in atto tali comportamenti fuori da questi spazi. Lo stesso vale per la prostituzione, come per altre attività. In altre parole, il famoso modello della "riduzione del danno", in una versione riduttiva che consiste nel concedere spazi precisi o "ghetti dorati" ai vari comportamenti e attività illeciti, è per certi versi adottato dalle diverse polizie, che danno prova di essere assai infastidite da ogni fatto che metta in discussione o in crisi questa loro gestione delle "regole del disordine". È anche evidente come la logica della "tolleranza zero" possa essere incompatibile con la logica di polizia. Tuttavia essa viene sposata sia da alcuni dirigenti interessati a far carriera in questa congiuntura particolare, sia da tutte le polizie, a condizione che si traduca soprattutto in più poteri e risorse. Si può comunque dire che i dirigenti di polizia danno una valutazione contraddittoria delle richieste di "bonifica". Quando ragionano con categorie relative alla loro appartenenza sociale, essi condividono in genere le ragioni delle richieste; quando invece pensano come poliziotti appaiono assai più infastiditi, esprimendo a volte un forte astio nei confronti di chi specula sui malesseri della città e dà loro grande eco, cioè i comitati di quartiere e i media, che "non capiscono le ragioni della polizia".

4. L'emergenza dei comitati per la sicurezza urbana

Come in altre città, nell'agglomerazione urbana milanese sono nati molteplici movimenti collettivi e forme di aggregazione e di socializzazione su base territoriale. I comitati per la sicurezza urbana possono essere visti come un'espressione emblematica della congiuntura di ridefinizione dell'ordine sociale in relazione al profondo mutamento dei vari aspetti dell'assetto della città.

Lo sviluppo dei comitati per la sicurezza urbana, sin dalla fine degli anni ottanta, è un fenomeno assai sottovalutato o mal interpretato da tutte le forze politiche, ma anche dalla polizia (tranne qualche rara ec-

cezione). La sinistra e anche i moderati, cattolici e laici, li hanno snobbati, considerandoli alla stregua di aggregazioni ambigue o di rivolte particolaristiche effimere che conveniva ignorare. La stessa Lega, dopo aver creduto che fossero destinati a convergere spontaneamente nelle sue file, di fronte alla difficoltà di cooptarli, ha cercato di trarne beneficio sul terreno elettorale con un programma centrato innanzitutto sulla promessa di ristabilire legge, ordine pubblico e morale. In particolare, la campagna di Formentini prometteva: lo sgombero dei centri di accoglienza e di tutti i presunti "ghetti" di immigrati, considerati covi di delinquenza e di degrado; lo sgombero del Leoncavallo e degli altri centri sociali autogestiti; l'abolizione di tutte le spese comunali per politiche sociali che la sinistra avrebbe gestito alimentando la devianza; la bonifica della città da nomadi, viados e delinquenza varia. In realtà, molte di queste promesse corrispondevano e corrispondono perfettamente alle attese di buona parte dell'elettorato milanese, di cui allora l'area di centrosinistra non aveva ancora ben compreso il mutamento di composizione sociale. È proprio questa parte dell'elettorato che ha fatto vincere le elezioni a Formentini e poi ad Albertini. Come diceva l'allora presidente del coordinamento dei comitati di quartiere:

> Noi non stiamo con nessun partito, ma a quelle elezioni di fronte alla scelta tra Formentini e Dalla Chiesa, abbiamo scelto il primo, ma questo non vuol dire che siamo leghisti; del resto se dovessimo votare oggi è sicuro che non voteremmo né Lega, né Forza Italia, né Alleanza nazionale, ma neanche gli altri partiti [Con le elezioni del 1995 questo elettorato è passato da Formentini – che alla fine del suo mandato governava con una maggioranza di centrosinistra – a Forza Italia e An].

L'insistenza con cui alcuni media e *opinion leader* hanno parlato della crisi della "capitale morale", ha contribuito a favorire la tendenza sicuritaria dei comitati, vista come una sorta di "via repressivo-giudiziaria" alla "civiltà postmoderna", dopo la crisi della "via politica o sindacale". È in questo senso che è stata percepita l'azione del pool "Mani pulite", a cui di fatto sono stati delegati l'onere e l'onore di fare quello che sul terreno politico la società e i suoi rappresentanti politici non erano in grado di fare. E infatti numerosi sono stati gli appelli e gli esposti dei comitati rivolti direttamente al capo del pool Borrelli. Le preoccupazioni che animano i comitati non sono in realtà dovute tanto a problemi di sicurezza, quanto piuttosto a paure, disagi e disfunzioni dell'amministrazione comunale e dei vari servizi, problemi di degrado urbano, assenza di canali di mediazione, in particolare tra chi usa e chi

abita il territorio.[24] L'approdo al discorso neorazzista è spontaneo: l'idea che il degrado della città sia dovuto alla presenza immigrata, che questa stessa sia inevitabilmente destinata a diventare un problema di sicurezza è ormai una verità di senso comune.[25] Una volta superato il periodo in cui tutti i mali della città venivano attribuiti alla corruzione politica, l'assoluzione dei politici porta all'accanimento dell'opinione pubblica nei confronti degli indesiderabili.

La componente moderata, cattolica o di sinistra dei comitati ha giustificato il suo impegno per la sicurezza partendo dall'idea che il razzismo è provocato dalla presenza "anomala", non voluta, o illegale, di immigrati, auspicando pertanto una legge severa sull'immigrazione e una difesa rigorosa dell'ordine e della legalità. E i comitati hanno avuto anche l'imprimatur di "straordinaria risorsa civica" da uno studio del Censis per conto del Cnpds.[26] Ecco come uno dei principali dirigenti del coordinamento milanese spiega l'emergenza dei comitati:

> È chiaro che il concetto dell'ordine pubblico è tradizionalmente un concetto di destra, ma oggi ci sono persone intelligenti come Salvatore Veca e recentemente anche Nando dalla Chiesa, che si rendono conto che questi sono i problemi reali. Ha scritto molto bene Veca e anche Vattimo che dicono: "È difficile farlo digerire a noi della sinistra; però la polizia è il fondamento dello stato di diritto". Veca mi ha scritto una lettera molto bella dopo un mio articolo su "La Voce", dicendomi "siamo a livello di fondamenti del concetto di cittadinanza e voi vi battete per questi fondamenti", mentre molti ci demonizzano prendendoci per reazionari ecc. Qui siamo secondo me al punto di fondo: o si riesce a formare su questi temi seriamente e in modo non settario, né riduttivo, oppure questo paese non riesce a decollare, perché ci vogliono i fondamenti di civile convivenza che oggi non esistono perché mancano le regole, mancano le possibilità di farle rispettare e manca l'educazione civica dei cittadini.

Ed ecco alcuni aspetti della militanza nei comitati:

> Qui c'è gente che ha anche messo a disposizione la propria casa per prendere foto, controllare; sì è vero che c'è qualcuno che ha paura; si è vero c'è pusillanimità; c'è molta gente che quando si tratta di essere coinvolti si tira indietro. Chi fa parte dei comitati ha in genere superato tutto questo. Alcuni di noi sono stati minacciati, per esempio al più attivo di piazza Aspromonte i magnaccia hanno detto "sappiamo dove va a scuola tua figlia..."; alcuni portieri di viale Abruzzi sono stati minacciati; c'è stato anche un colpo di pistola sparato alle finestre; io personalmente non sono mai stato minacciato.[27] [...] Una volta ho anche parlato con Borrelli che mi ha detto: "Ma qui non ci sono notizie di reato". Penso che la magistratura sia trop-

po impegnata in Tangentopoli per seguire con attenzione questi problemi più minuti e che danno meno risalto a chi se ne occupa e che però sono importanti. C'è poi questa cultura di sinistra che è dominante nell'ambito della magistratura (allude soprattutto alla Pretura) che ha portato a considerare il poliziotto come aggressore negativo e il delinquente un "ragazzo"... gente che mette a repentaglio la vita degli altri considerati "ragazzi"!

L'attività dei comitati prevede anche una funzione ausiliaria nei confronti delle forze di polizia, dell'amministrazione della giustizia e dell'amministrazione della città, attraverso una mobilitazione cittadina dotata di strumenti di osservazione, monitoraggio e controllo del territorio (per esempio i diari di via compilati dai militanti del comitato in cui si annota tutto ciò che di anomalo succede in una strada; alcuni comitati hanno predisposto persino telecamere che ogni "venti minuti" riprendono un determinato luogo). Non è quindi strano che il generale favore nei confronti della militanza cittadina per la sicurezza, abbia spinto qualche assessore a ipotizzare l'organizzazione di una sorta di milizia composta da cittadini ausiliari delle polizie.[28]

Il secondo "neoimprenditore morale" della città che cito (il più noto, poi diventato presidente del Coordinamento dei comitati milanesi) è stato in un primo tempo a capo del più famoso comitato di quartiere, quello di Porta Venezia-Corso Buenos Aires.[29]

I comitati che a Milano si muovono intorno ai problemi della sicurezza e del disagio sociale hanno cominciato ad avere una qualche incisività intorno agli anni novanta. All'inizio pare fossero una quindicina: comitati di 2-3 persone e poi altri di 40-60-100 persone, adesso [1994] sarebbero circa 35. Il momento direi di grande espansione si è avuto all'inizio del 1993 con l'esperienza del nostro Comitato Venezia-Buenos Aires, perché è diventato un punto di riferimento su cui ha puntato molto la stampa cittadina ed è diventata allora simbolica la battaglia ingaggiata da questo comitato sui problemi legati alla sicurezza e alla microcriminalità. Questo perché si tratta di un luogo simbolico per la città. È una delle cinque arterie più importanti d'Europa: è lunga un chilometro e ha circa 400 esercizi commerciali, uno a fianco all'altro, con circa 90 mila passaggi giornalieri; poi oltre a essere il luogo simbolico dei commerci... Marotta nel 1952 ha scritto una raccolta di racconti su Milano – "a Milano fa freddo" – ce n'è uno dedicato a c.so B. Aires che è descritto come il grande emporio popolare. Attorno ruotano quartieri che hanno una storica tradizione di accoglienza: i quartieri che hanno ricevuto gli immigrati negli anni cinquanta (la stazione Centrale è a due passi) e poi c'è stato l'approdo dell'immigrazione extracomunitaria. Quindi qui abbiamo non solo una stratificazione ormai multietnica, ma anche un vero e proprio *melting pot*, vero, effettivo con attività

commerciali, per esempio la più grande offerta gastronomica non solo del Nord Italia, ma forse di tutta l'Italia si trova qui, con ristoranti di cucine di tutto il mondo. Lo stesso per le attività artigianali. Insomma, attorno a corso B. Aires si ha questa presenza cosmopolita e il problema della microcriminalità è come sappiamo legato alla manovalanza che è soprattutto di colore. Quindi cosa stava succedendo: che questo disagio stava portando al rischio di un'ondata razzista. In un certo senso tu hai l'aspetto più moderno di Milano in questo quartiere; per questo il rischio di rigetto razzista era molto sentito. Ecco perché il comitato ha acquistato importanza.

La giustificazione antirazzista del sicuritarismo sembra ormai diffusa tra tanti militanti democratici e di sinistra vista come una risorsa efficace per evitare lo spostamento dei consensi a favore prima della Lega e poi del Polo.

Appena abbiamo cominciato a muoverci, appunto a causa dell'importanza del quartiere, abbiamo catturato subito l'attenzione dei media che l'hanno preso a simbolo (nel quartiere abitano tanti giornalisti amici dei militanti del comitato). Insomma se salta questa, diciamo, resistenza civile che evita l'autodifesa alla genovese, le ronde, o la paura di chiudersi in casa e che invece grazie alla civile ma forte protesta ottiene quello che chiede, allora i media investono su quest'esperienza. I giornalisti di "Repubblica" sono venuti alla prima assemblea e ci hanno detto che avrebbero seguito ogni giorno quello che avremmo fatto. I cittadini, partendo dal presupposto che i partiti fossero messi fuori da quest'iniziativa, al di là del fatto che poi ognuno si tiene per sé le sue convinzioni e che vota come vuole (da Rifondazione al Msi) sono riusciti in questa iniziativa e i media ci hanno sostenuto anche perché *è questa la città che vive e si muove e di cui i giornali devono parlare.*

Noi abbiamo deciso di utilizzare uno strumento assolutamente banale, ma originale: la segnaletica stradale per appiccicarci adesivi recanti le scritte "stop alla droga" ecc. Prima della nostra non c'era mai stata una mobilitazione popolare di queste dimensioni e con questa eco su questi problemi. Un corteo di duemila persone, con serrata di tutti i negozi, contro la microcriminalità (scippo, rapina, borseggio ecc.) che era cresciuta in maniera straordinaria colpendo i più deboli, dai ragazzini ai vecchietti; *si trattava soprattutto di tossici.* È avvenuta una migrazione dalla stazione al corso Buenos Aires perché qui c'è tanto traffico e possibilità di nascondersi, una presenza di ambulantato abusivo nero con cui confondersi. Abbiamo usato i mezzi di comunicazione semplici, alcuni arcaici, banali, ma con efficacia (fax, volantini, qualche manifesto scritto a mano, avvisi a voce o per telefono). E all'assemblea, in una serata fredda e di pioggia di febbraio, abbiamo avuto una partecipazione di 400 persone dentro e 400 fuori. Quello

> è stato il campanello d'allarme. Allarme per alcune forze politiche. Per esempio i fascisti e la Lega sono arrivati pensando di andare alla grande e invece sono stati letteralmente zittiti perché la gente non ci credeva più. Credo che noi stiamo assistendo a un *fenomeno di modernizzazione della politica*. I comitati, quantomeno il mio, rappresentano un'innovazione rispetto alla tradizione in cui si delegava alla vecchia struttura di partito la soluzione di tutti i problemi. Adesso, invece, *sul modello americano*, hai la formazione di gruppi di pressione su singoli problemi. È poi un fenomeno delle grandi città e di crisi del governo tradizionale delle città. C'è un problema di lettura della città che oggi è diversa dal passato. Per esempio il problema dell'appartenenza, cioè *la fase di estraniamento* che è stato un elemento dirompente a Milano: tu ti senti straniero nel luogo in cui abiti o in cui vai a lavorare e diventa un elemento secondo me essenziale. I comitati che cosa fanno di potenzialmente formidabile: la capacità di darti *un senso d'appartenenza*. A me è capitato che questo gruppo spontaneo si è trovato cammin facendo in una dimensione che può essere paragonata a quella del *villaggio*, cioè noi abbiamo avuto la sensazione di vivere come in quel piccolo villaggio di *Pomodori verdi fritti*, perché prima non ci conoscevamo, ci siamo conosciuti, abbiamo dato vita a un sistema di relazioni che oggi è forse il patrimonio più ricco, più bello di quest'esperienza, che è un fatto di appartenenza, di identità.

Alla domanda sulla ragione per cui questo processo di aggregazione e di produzione di appartenenza si sia verificato a partire da problemi di sicurezza, ci ha risposto:

> Perché la sicurezza è una precondizione a tutto il resto! A Milano non hai ancora un Bronx perché ci sono le parrocchie. Questa è la vera banalissima realtà; hai ancora un tessuto, dimagrito, che arranca, ma che impedisce la formazione del Bronx. Le parrocchie: è l'unica cosa che si è salvata. Oggi forse Milano è in una fase di ricostruzione. Dall'inizio degli anni ottanta Milano è stata la città dei club delle associazioni, prima della borghesia e poi via via degli altri ceti sociali. È sempre stata una città fortemente associata. Poi la chiesa ambrosiana è sempre rimasta assai forte e radicata. Dopo l'assemblea ci siamo attivati su tre fronti: il primo con le autorità, con la polizia. Il prefetto ha ordinato la *militarizzazione* del corso. Da fine febbraio a fine giugno abbiamo avuto qui una presenza costante delle forze di polizia. Quindi un presidio territoriale che ha *bonificato* la zona.
> Il questore è venuto a una nostra assemblea. Abbiamo avuto un incontro con il comandante dei carabinieri, abbiamo incontrato il prefetto e poi il viceprefetto che segue queste questioni. Sul fronte politico la situazione è stata confusa. La Lega si era buttata come pure i missini ma sono stati zittiti. Il Pds ha avuto un atteggiamento perdente; non ha avuto il coraggio di intervenire; ha preferito far finta di niente. Nella sezione locale si è aperto

un conflitto tra chi giudicava inopportuna se non grave l'iniziativa del comitato. Poi ci sono state le elezioni. A parte Dalla Chiesa che si è dichiarato favorevole, non c'è stato altro da parte del fronte progressista. Bisogna essere chiari: sicurezza come una condizione per una convivenza civile; sicurezza senza socialità non ha senso perché ti costringe alla militarizzazione allora bisogna coniugare sicurezza e socialità. Il risultato positivo è che il quartiere è stato bonificato.

L'intervistato esprime dunque una posizione che di fatto cerca di moderare i toni più conservatori e più rigidi dei suoi amici dei comitati, con l'ambizione di produrre un nuovo assetto politico a partire dalla gestione della sicurezza. Le vicende dei comitati rappresentati da questi due leader, le loro stesse vicende personali (in parte condizionate dalla paura di "non volersi bruciare"), hanno fatto sì che non si concretizzasse una candidatura in occasione delle elezioni, anche a causa della guerra per la lottizzazione dei posti, ancora dominata dalle correnti dei vari partiti. Nel frattempo altri leader di mobilitazioni sicuritarie sono riusciti a far fruttare il loro ruolo, facendosi eleggere nella maggioranza di Albertini.

4.1 L'emergenza dell'imprenditore della sicurezza

Con gli anni novanta la domanda di polizia ha assunto una dimensione sociale e politica prima sconosciuta. La segnalazione dei reati, reali o no, e l'agitazione sui problemi dell'insicurezza hanno assunto il carattere di rivendicazione popolare che promuove chi ne è portatore al rango di rappresentante della società locale. Quello che qui chiamo "imprenditore della sicurezza", in assonanza con la figura dell'"imprenditore morale",[30] è un attore sociale che si propone come personaggio chiave nel governo delle paure e della rassicurazione a livello locale. Può essere sia un semplice mediatore tra la società locale e le autorità di polizia (prefetto, questore, comandante dei carabinieri, comandante della polizia municipale) sia un "imprenditore del sicuritarismo", quando cerca di trasformare le paure e l'insicurezza in mobilitazioni a carattere "forcaiolo", talvolta in rapporto con le polizie, quasi sempre grazie al sostegno decisivo dei media locali.

In questo contesto, l'azione delle polizie viene sottoposta allo scrutinio quotidiano della società locale di cui i mass media si propongono come interpreti. Le polizie cercano così, più che segnalazioni e informazioni, un rapporto diretto con gli imprenditori della sicurezza o con i semplici mediatori, per assicurarsi una buona immagine o quantome-

no un'immagine non negativa, talvolta adottando una tattica di "scarica barile", orientando le critiche verso la magistratura, le amministrazioni locali, il governo e soprattutto il lassismo e il garantismo. A loro volta, i mediatori o gli imprenditori del sicuritarismo ricevono in compenso un certo riconoscimento da parte delle autorità, che poi spendono per affermarsi come leader del quartiere: cosa che può fruttar loro anche l'elezione al consiglio comunale e oltre. È allora interessante notare che, di fatto, la mediazione tra società locale e polizie sembra prendere il posto della "mediazione politica", attraverso la quale i partiti gestivano i vari segmenti della loro clientela, cioè un *power-broker* che riunisce le varie funzioni della mediazione tra potere e società.[31]

Anche laddove la situazione appare meno destrutturata, nelle zone dove "i partiti tengono ancora" (vedi l'Emilia-Romagna, la Toscana, la Liguria), quantomeno quelli di sinistra, questo fenomeno ha cominciato a emergere già dall'inizio degli anni novanta, sino a diventare, di fatto, decisivo per i mutamenti del personale politico e l'orientamento delle amministrazioni comunali. A Firenze, le autorità di polizia sono state tra le prime in Italia a cercare di stabilire un rapporto diretto non con la società locale genericamente intesa, ma con i suoi vari segmenti, creando le "conferenze di quartiere" (volute dallo stesso prefetto di allora, Iovine, a partire dalla sua esperienza a Palermo). A queste "conferenze" sono stati invitati non tanto i tradizionali interlocutori della polizia (parroci, responsabili delle associazioni di categoria, sindacalisti ecc.) ma i leader dei comitati di quartiere per la sicurezza e persino gli aspiranti imprenditori del sicuritarismo. In altri termini, a Firenze la polizia sembra aver cercato subito di controllare, con metodi da "scambio politico", questa sorta di "quartierismo sicuritario", cioè la formazione dei comitati di quartiere per la sicurezza.[32] Il fenomeno appare come un tentativo di ricostruzione di un rapporto fra società locale e stato che aggiri ogni mediazione tradizionale, arrivando a ridefinire il rapporto tra società locale e istituzioni: "ci vediamo poi in prefettura!" (o in questura): questa è la frase che potrebbe riassumere il cambiamento, indicando che nelle riunioni col prefetto o il questore i nuovi notabili locali cercano il sostegno delle polizie per affrontare anche problemi che nulla hanno a che vedere con la sicurezza. È attraverso questa modalità che i "quartieri" hanno cominciato a ricevere dalle istituzioni e dagli enti locali risposte che attraverso i canali tradizionali non avrebbero mai ottenuto.

La genesi e la dinamica dei comitati di quartiere varia innanzitutto in base alle caratteristiche dei fondatori, dei leader, dei notabili. In alcuni casi si tratta di militanti o ex militanti dei partiti tradizionali, alla

ricerca, consapevole o meno, di un "riciclaggio politico" a partire da tematiche quali l'ambiente (lotta al degrado o all'inquinamento, regolamentazione del traffico, trattamento dei rifiuti, spazi verdi, ma anche servizi sociali ecc.; è appunto il caso di Firenze e di Bologna e in parte anche di Milano) o l'insicurezza (è il caso della famosa via Bianchi e poi di v.le Abruzzi, di P.ta Venezia e altri quartieri a Milano, di S. Salvario a Torino, del centro storico di Genova).[33]

La maggioranza dei comitati è comunque animata innanzitutto dai commercianti, categoria che è diventata in tutte le città la più capace di organizzarsi e condizionare le autorità locali e l'opinione pubblica, se non l'intera società urbana.[34] A proposito dei comitati di quartiere, un dirigente di polizia osserva:

> Diciamo che sono delle aggregazioni che tutto sommato rappresentano anche degli interessi. Non sono aggregazioni ideologiche, politiche o sociali; ci sono anche quelle, ma spesso rappresentano degli interessi non dico corporativi, ma sicuramente di parte. Lei mi faceva il discorso dei commercianti; questi rappresentano i problemi della microcriminalità, ma essenzialmente perché preoccupati del loro commercio nel senso che pensano che con più polizia i turisti si sentono più sicuri e loro vendono di più.[35]

Sul peggioramento dell'insicurezza urbana, in rapporto alle conseguenze della destrutturazione sociale, un dirigente della Ps dice:

> Bisogna anche dire che c'è oggi un'attenzione particolare ai problemi del degrado urbano, perché si vive peggio di come si viveva prima. Io ho un'idea del tutto personale. Proprio determinati fenomeni disgregativi, anche a livello politico, oltre che sociale, hanno fatto cadere dei punti di riferimento che prima offrivano sicurezza; magari offrivano una sicurezza diversa, però offrivano sicurezza; per esempio determinate sicurezze politiche di determinate organizzazioni, che ora tutto sommato hanno assunto ruoli e dimensioni diverse. Esse avevano al loro interno delle strutture che offrivano sicurezza. Ora vedo che queste strutture si sono profondamente modificate. Pensi ai circoli culturali di partito, di qualsiasi partito, all'interno tutto sommato vigeva una certa regola e c'era tutto sommato una certa autotutela; ora a seguito di un mutamento dell'organizzazione politica non hanno più quella forma di autotutela e sono diventati punti problematici di aggregazione.[36]
>
> La sicurezza che prima altri offrivano seppure in forme diverse, è diventata una merce rara. Chi, purtroppo o per fortuna, la deve produrre e offrire, per definizione, sta diventando un punto di riferimento per i problemi più strani. Si ha difficoltà a far capire bene le competenze; mentre prima c'erano dei poli di riferimento, ecco che adesso noi si va a cercarli in mezzo alla gente [cioè tra i leader dei comitati per la sicurezza].

Anche uno dei più alti dirigenti della Questura di Milano osserva che la mediazione politica tradizionale è crollata e che, trovandosi investita da una domanda complessa, la polizia deve andare direttamente sul campo a fare anche quello che una volta facevano i mediatori politici e gli amministratori locali, cioè riunioni e assemblee nei quartieri, al di là della maggioranza elettorale che si è imposta. È dunque questo uno degli elementi cruciali indicativi di quanto il rapporto tra polizia e società locale sia cambiato, tanto da assumere un'importanza forse determinante per il divenire dell'organizzazione politica locale.

Si parte dal presupposto che il miglior controllo del territorio se lo fa chi c'è, ma anche dal fatto che se il territorio non ha una sua finalità istituzionale, una sua lineare geografia di utilizzo, va a finire in usi difformi se non illegali. Per esempio le aree dismesse, i parchi malgestiti, e le zone abbandonate; insomma un territorio dove sostanzialmente non c'è una logica organizzativa urbanistica, è un territorio che non è vissuto o lo è da una tale eterogeneità di componenti che sostanzialmente si annullano l'una con l'altra. E qui si creano gli usi difformi. Per esempio alle Cascine di Firenze abbiamo avuto per anni il problema degli stabili abbandonati, vedi per esempio l'occupazione della palazzina dell'Indiano da parte dell'Autonomia operaia. Questo è un altro sintomo, a parte la disgregazione politica e sociale, che fa scadere la qualità della sicurezza della vita. Se si lasciano stabili liberi, lì ci andrà qualcuno; se si lascia la zona boscosa delle Cascine senza illuminazione, lì ci sarà prostituzione; e così via. Il degrado urbano è una delle altre componenti dell'insicurezza che il cittadino presenta alla polizia.

Queste considerazioni di un dirigente della Questura di Firenze inducono a pensare che la polizia, quando è investita da una domanda di sicurezza che di fatto sussume ogni sorta di problema sociale urbano, tende a pensare – quando ne ha le capacità – in termini "totalizzanti", disegnando la sociologia urbana della città secondo criteri di disciplinamento e dunque di ordinamento della sicurezza. Benché in Italia siamo ancora lontani dalla Los Angeles descritta da Mike Davis o dal modello newyorkese, alcuni dirigenti di polizia sembrano ambire a una figura di prefetto o questore che di fatto comprenderebbe anche le funzioni del sindaco, mentre, allo stesso tempo, alcuni nuovi sindaci pretendono di essere "questori della città" e "capi di polizia in loco".[37]

Per quanto riguarda la comunicazione tra cittadino e Upg c'è il canale "sommerso", che è quello delle telefonate anonime al 113, degli esposti anonimi, della segnalazione fatta *ad personam,* però con la preghiera di non indicare la fonte; poi ci sono le segnalazioni "aperte", *cioè da fonte di-*

chiarata: telefonate, esposti di singoli cittadini o da categorie; ci sono anche gli incontri che periodicamente l'Upg ha con i quartieri e con le associazioni alla ricerca di problemi e di soluzioni che siano compatibili con le competenze e l'ottica generale dell'ufficio. La polizia ha competenze vastissime, ma non si può provvedere a tutto e allora molto spesso si deve far capire bene a quale organo il cittadino deve rivolgersi per quel singolo problema. Per esempio se c'è un problema di spaccio di droga segnalato in una piazza, riguarda noi; ma anche se si tratta di un problema di illuminazione pubblica [anch'esso ormai definito come problema di sicurezza; *N.d.A.*], normalmente viene segnalato a noi; però noi cerchiamo di orientare verso il servizio competente. Insomma è talmente tanta la domanda di sicurezza che si confonde con le richieste le più strane.

In un contesto in cui la maggioranza dell'attività delle polizie si orienta sempre più verso il contrasto dell'insicurezza urbana, anche le strutture investigative, quali la Squadra mobile e la Digos, finiscono a volte per occuparsi della repressione della devianza urbana attribuita a tossicodipendenti, nomadi e immigrati. Vediamo ora come la polizia cerca di districarsi fra le tante richieste di intervento.

Ci troviamo a fare la scelta di intervenire prima in determinate zone e poi in altre. [...] I problemi sono valutati per l'impatto che suscitano in termini di sicurezza su quel quartiere e sull'intera città. Esempio: uno spaccio di droga in p.za Duomo, probabilmente da un'ottica di polizia, ma ritengo anche in un'ottica corretta, viene valutato come problema maggiore rispetto a uno spaccio ai confini della città, perché crea un allarme sociale nel luogo dove normalmente si raduna un maggior numero di persone nell'arco delle ventiquattr'ore. I problemi variano poi da città a città; per esempio per Firenze un grosso problema è l'abusivismo commerciale, cioè gli ambulanti abusivi, normalmente extracomunitari, che affollano le vie del centro e creano in una città turistica un'immagine della città che a molti non piace. In altre città questo fenomeno è tollerato, sicché si tratta anche di interpretare la gravità dei problemi tastando il polso della città.

Da notare che questa intervista risale al 1993; da allora in quasi tutte le città, compresa Napoli, le campagne di "bonifica" sono state continue, anche se molto dipende dall'impegno congiunto di polizia, carabinieri e polizia municipale. È quest'ultima in particolare che a volte si rende protagonista di interventi efficaci; per esempio, per eliminare la vendita di sigarette di contrabbando o gli ambulanti abusivi, basta sequestrare continuamente la merce sino a che la perdita per il venditore sia così elevata da costringerlo ad andare altrove o cambiare "mestiere". Lo stesso risultato può essere ottenuto imputando a questi vendi-

tori il reato di ricettazione che, se convalidato dall'autorità giudiziaria, porta a pene assai gravi. Come mi hanno raccontato alcuni operatori della polizia municipale di Bologna, nel loro gergo interno questa attività, voluta dal sindaco Vitali per accontentare i commercianti del centro, è stata chiamata "la caccia al negro". Alla domanda se abbiano maggior peso le domande di certe categorie sociali, per esempio quelle dei commercianti del centro, un dirigente risponde:

> Chiaro è che se i commercianti del centro come associazioni si rivolgono alla polizia per un problema, va tenuto conto che il centro storico rappresenta l'immagine della città. Probabilmente è vero, avranno più peso le associazioni dei commercianti del centro che non quelle della periferia. Loro sono convinti di aver maggior peso perché dotati di maggiori appoggi. In realtà è logico che in un'ottica di sicurezza abbiano maggior peso, perché questi problemi del centro investono una zona dove sostanzialmente passa tutta la città. I cittadini delle periferie lamentano da anni l'insediamento dei nomadi, per via di furti in abitazioni probabilmente connessi a questa presenza. Però, in realtà, tutta questa massa di cittadini cosiddetti "nomadi" va a confluire nel centro storico: l'accattonaggio, i borseggi, tutte queste problematiche vanno a finire lì. Allora non è che noi diamo retta alle associazioni del centro storico che protestano per i nomadi e non agli altri, è che il problema nomadi nel centro storico è sostanzialmente diverso da quello in periferia, perché qui tutto sommato non c'è turismo, è difficile che vi venga derubato il turista tedesco, perché non ci va. Per quanto riguarda la microcriminalità la zona centro è la più vessata.

Questa risposta non ha certo bisogno di commenti per quanto riguarda la coincidenza tra la logica delle scelte operative della polizia e gli interessi locali dominanti, la cui "identità" sembra ormai marcata innanzitutto dai titolari delle varie attività che vivono di turismo e, in generale, da quei cittadini inclusi che sognano una sorta di "santuarizzazione sicuritaria" dei loro quartieri. Secondo questa logica, l'aumento della devianza in periferia ha scarsa importanza.[38] Va detto che alcuni operatori, per serietà professionale prima che per valori alternativi, sono restii a subordinarsi agli interessi particolaristici. L'efficacia della "fortificazione" del centro, infatti è poco plausibile: se la devianza della periferia si riversa nel centro (cosa che va dimostrata) perché non si sceglie un intervento "a monte" piuttosto che a "valle"? Dove va a finire la pretesa di prevenzione se si finisce per rincorrere sul terreno unicamente repressivo la presenza indesiderata nel centro città? A parte queste perplessità individuali, la "sicurizzazione" del centro conferma quanto è stato detto in precedenza a proposito del concetto di cittadinanza

adottato volente o nolente dalla polizia, che privilegia la sfera degli inclusi, intesi innanzi tutto come categorie forti, in grado di farsi ascoltare. Non è infatti un caso se i sondaggi sulla insicurezza che vengono maggiormente citati riguardano proprio i commercianti[39] e se il Crime Day organizzato dalla Confcommercio abbia suscitato il rispetto e l'attenzione unanime da parte delle autorità e dei media (ancor più che il Security Day di Berlusconi svoltosi due giorni prima e la giornata della "tolleranza zero" di An). La socialità urbana postindustriale sembra ormai ridursi a quella che si realizza nei supermercati, nei centri commerciali, nelle strade fitte di botteghe di ogni genere. La polizia, come in passato non poteva non rispettare il padrone della fabbrica, oggi deve innanzitutto essere "al servizio" del commerciante e del suo cliente. Anche se non ancora in termini espliciti, il diritto alla sicurezza è sempre più percepito secondo la logica di mercato: gli attori economici più in vista hanno più diritto alla protezione delle polizie mentre, come ha recentemente proposto il presidente della Camera, Luciano Violante, i poliziotti dovrebbero avere dei premi di "produttività".[40] Parallelamente, cala una nube di omertà sui reati abituali degli attori economici e dei cittadini oggi in primo piano nella battaglia per la "legalità" e la sicurezza urbana.

5. Media e polizia

Ecco come due dirigenti di polizia rammentano il ruolo dei media, già nel 1993, a Firenze:

> Un esempio che può essere considerato classico è quanto è successo circa tre mesi fa: è stato gridato che la città era in mano alle organizzazioni mafiose, assimilando i parcheggiatori abusivi alla mafia e alle estorsioni: "se non pagano 100 mila lire di posteggio gli guastano la macchina; li minacciano con le armi..."; beh, noi siamo andati a verificare e tutto questo non risultava, ci siamo trovati soltanto davanti al solito problema dei posteggiatori abusivi di origine meridionale che sono venuti qui a farsi le loro 10-20 mila lire col cappellino falso. E questo l'abbiamo detto "a noi non ci risulta". [...] L'allarme infondato si spiega col fatto che determinate organizzazioni cercano di darsi un peso maggiore di quello che hanno [allude all'Associazione dei commercianti]. Esiste il peso di notizie pompate. Purtroppo per fare notizia, servono notizie eclatanti. I giornali si vendono dicendo "c'è la mafia legata ai parcheggi", però quando noi abbiamo dimostrato che non era vero, non c'è stata la risonanza della prima notizia che proveniva da quei tre o quattro commercianti. Lo stesso è successo per la strage di via dei Georgofili: i giornali sono usciti con uno strano discorso

> sullo sciacallaggio (furti di oggetti tra le macerie), probabilmente orecchiato. Anche se riportato in forma interrogativa, la notizia è diventata "c'è stato sciacallaggio!". Abbiamo verificato casa per casa e abbiamo appurato che a uno solo sembrava gli mancasse una collanina d'oro, che poi non si sa se l'avesse persa prima e chissà dove. [41]

Come hanno mostrato alcuni autori, anche per quanto riguarda il caso italiano,[42] il ruolo dei media è stato decisivo nella ridefinizione sicuritaria dell'ordine sociale. In particolare, rilevante è stata la loro funzione nella crescita di un "sicuritarismo di regime" (di cui è piena la storia),[43] ma soprattutto di un "sicuritarismo localista". Sono state dapprima le pagine locali dei media ad aver inaugurato le campagne sicuritarie che poi hanno avuto la forza di sconfinare nelle pagine nazionali sino a imporre i caratteri cubitali in prima pagina. I media locali, sia perché "ipersensibili" agli orientamenti dei lettori cittadini, che costituiscono sempre lo "zoccolo duro" delle vendite del quotidiano, sia perché spontaneamente proiettati verso un ruolo di primo piano in una fase di crisi dei poteri tradizionali, hanno avvertito per primi che le paure e l'insicurezza sarebbero diventate un *leitmotiv* di sicuro successo. Dotati di una scarsa sensibilità democratica, alcuni giornalisti, se non l'intera redazione locale di certi giornali, hanno sponsorizzato con entusiasmo le mobilitazioni sicuritarie. Non si tratta della strategia di qualche imprenditore del sicuritarismo che agisce dietro le quinte, quanto piuttosto dell'adeguamento a una "moda dei tempi" diffusasi ormai da anni in tutti i paesi sviluppati. È notevole l'improvvisazione e la spregiudicatezza con cui molti giornalisti, spesso giovani, si siano "buttati" su questi temi, senza rendersi ben conto delle poste in gioco. Già in un rapporto di ricerca, redatto nel 1993, notavo che i titoli abituali, anche in quotidiani progressisti erano: "Tunisino aggredisce donna"; "Calabrese minaccia il vicino", "Extracomunitari occupano i marciapiedi del centro". Il successo delle notizie di insicurezza urbana ha indotto quasi tutti i quotidiani locali a riprodurre regolarmente e integralmente il mattinale della questura (la polizia potrebbe chiedere i diritti d'autore!) o a pubblicare ogni giorno tabelline riassuntive con il bilancio dei furti, delle rapine, degli arrestati ecc. A fianco delle temperature e delle previsioni del tempo, il lettore ha oggi il "termometro" esaustivo sul "clima" della sua città.

La costruzione dell'informazione è spesso un'enfatizzazione del senso comune. I commercianti o gli abitanti di un quartiere telefonano al giornalista per chiedergli di fare un articolo sul "degrado" della zo-

na in cui vivono. Il giornalista va allora a intervistarli e riporta ciò che dicono come verità appurata, con un grosso titolo a effetto e magari con una foto presa furtivamente con teleobiettivo in cui si vedono quattro giovani di colore addossati a un muro che discutono tra di loro, con la dicitura: "gruppo di spacciatori extracomunitari". Due giorni dopo, il/la giornalista rifà un articolo sullo stesso tema e riprende la stessa foto. Ovviamente il/la giornalista in questione non ha nulla da temere: i fotografati non leggono il suo giornale, né penserebbero a denunciarlo/a.[45] Anche le televisioni locali producono lo stesso tipo di informazione con reportage in diretta.

Ma ecco come alcuni poliziotti percepiscono il nuovo ruolo dei media:

> Il ruolo dei mass media... è fondamentale. Tutto sommato, è una prima verifica del lavoro che viene svolto. Sì, c'è sempre anche il legame di amicizia con alcuni giornalisti, le telefonate di poco fa erano due giornalisti che mi chiedevano cose. Ma non è ovviamente che noi abbiamo il monopolio delle notizie. Ogni mattina vengono qui e si prendono i nostri mattinali e se li leggono tutti, quello della centrale operativa, quello del funzionario di turno, quello del mio ufficio e poi vengono da me e fanno delle domande. Il ruolo s'è un po' modificato; non sono io che li chiamo e gli do' la famosa "velina", no, vogliono chiarimenti sulle notizie del mattinale ecc. Molto spesso le notizie che a loro interessano non hanno alcuna rilevanza dal punto di vista dell'ufficio.

Il rapporto tra le polizie e i media è quindi notevolmente mutato. Come osserva questo intervistato, l'epoca delle veline è finita ed è cominciata una fase in cui nell'informazione sulla criminalità i quotidiani locali giocano un ruolo molto più attivo. Tra i dirigenti di polizia, il più convinto dell'enorme importanza acquisita dai media è un ex questore di Milano:

> Sono convinto che il ruolo della stampa non sia tra i più importanti, è quello fondamentale, è al numero uno in assoluto come condizionamento dell'opinione pubblica. La stampa ha assunto oggi un potere che dire enorme è dire poco.

Abbiamo ricordato al questore che una volta la polizia aveva l'abitudine di denunciare per "notizie false e tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico", e ora?

> Ma lo sa bene che è meglio subire una notizia falsa che denunciare un di-

rettore di giornale! Questo fa parte del concetto di potere. Come non lo faccio io, non lo farebbe nessuno. Questo significa che se io sono nelle condizioni che se tu mi fai una denuncia sei morto, vuol dire che ho più potere di te...

Secondo un altro dirigente della questura:

Oggi la richiesta di polizia è molto influenzata dai mass media... parentesi: sono partite queste "cacce", come le chiamo io, al rione o alla via da adottare da parte dei quotidiani, con la famosa via Bianchi che ha tenuto banco sul "Corriere" per quaranta giorni consecutivi [1991]. Avevano ragione! Ed è vero che noi siamo intervenuti perché c'è stata questa campagna stampa. Però cosa è successo: siccome "il Corriere" ha avuto successo con questo scoop, tutti gli altri giornali si sono mesi a caccia e anche quando non c'era niente hanno voluto fare lo stesso.

Va notato che i dirigenti delle polizie sanno bene che molte redazioni locali tengono la radio sempre accesa sulla lunghezza d'onda della polizia, cosa che sarebbe illegale, arrivando, a volte, sul posto delle operazioni prima dei dirigenti della questura stessa.

Lo scambio di favori tra dirigenti delle polizie e giornalisti che contano sembra spesso offrire vantaggi a entrambi: i primi possono assicurarsi una pubblicità gratuita alle operazioni da loro dirette, che può essere utile sia a fini di carriera sia per costruirsi una aureola da buoni poliziotti. Ma serve anche ad assicurarsi che certe notizie molto imbarazzanti non siano rese pubbliche. Vari casi, che ovviamente non possono essere citati, dimostrano che a volte questa "omertà" costruita da giornalisti e dirigenti di polizia funziona sicuramente di più di quanto possa funzionare quella tra politici e giornalisti. Da parte loro, i giornalisti che vantano particolari amicizie tra i vertici delle polizie diventano importanti perché acquistano un peso che non dipende da meriti professionali, bensì dal rapporto con il potere delle polizie che è sempre innanzitutto fondato sul sapere (che nella fattispecie è fatto spesso di pettegolezzi e di "cose indicibili" su vari personaggi noti). È però importante notare che i media, quando svolgono un ruolo di informazione più coraggiosa, in particolare nella critica dei comportamenti e degli atti delle polizie lesivi delle libertà e dei diritti umani, possono svolgere un ruolo positivo e incoraggiare gli operatori di polizia e i magistrati al rispetto delle norme democratiche.

Note

1 La terminologia da giungla è forse rivelatrice di una certa idea dell'intervento nella società.

2 H. Reiter, *Le forze di polizia e l'ordine pubblico in Italia dal 1945 al 1948*, "Polis", X, 3, 1996, pp. 337-360.

3 Come ricorda E. Pozzi, *Ciclo economico. Conflitto sociale. Criminalità*, cit., una delle prime importanti ricerche sul rapporto tra andamento economico e criminalità relativamente al periodo del secondo dopoguerra fu quella di H. Brenner, *Effects of the Economy o Criminal Behavior and the Administration of Criminal Justice*, 1975, rapporto presentato alla conferenza su "Crisi economiche e crimine" del Centro di difesa sociale delle Nazioni unite nel novembre 1975 a Roma. Per una descrizione assai semplice delle varie "scuole di pensiero" (classica, positiva, di Chicago) e delle teorie ("dell'associazione differenziale", "dell'anomia", "della subcultura", "dell'etichettamento", "del conflitto", "del controllo sociale", "dell'apprendimento sociale", "razionali", "di genere"), si veda F.P. Williams e M.D. McShane, *Devianza e criminalità*, il Mulino, Bologna 1999. In Italia, l'analisi dell'andamento della delittuosità è stato particolarmente trascurata. Fa eccezione l'opera di Barbagli, *L'occasione e l'uomo ladro*, il Mulino, Bologna 1995 che, seguendo un approccio positivista e la teoria della scelta razionale, propone un'analisi delle statistiche che tuttavia trascura la loro costruzione sociale, l'estrema difficoltà delle comparazioni longitudinali e orizzontali e dunque la necessità della loro decostruzione, proposta da vari autori tra cui J. Kitsuse, A.W. Cicourel, *A Note on the Official Use of Statistics*, "Social Problems", 1963, 2.

4 Fra altri si veda in particolare D. Nelken (a cura di), *The Futures of Criminology*, Sage, London 1994 (ivi, fra altri, saggi di Melossi e Pavarini); L. Mucchielli, 1997 e 1999, citato.

5 Cfr. S. Palidda, *Informel, criminel et contrôle social dans la ville "post-industrielle": le cas italien*, in H.J. Albrecht, J. Shapland, T. Godefroy, a cura di, *The informal economy: threat and opportunity in the city*, Iuscrim Edition Freiburg (in stampa).

6 È rivelatrice l'assenza quasi totale degli architetti e degli urbanisti italiani nel dibattito pubblico sull'insicurezza urbana, sul degrado e sui vari malesseri e problemi sociali della città postindustriale. Da notare anche l'assenza di tali problematiche in ricerche svolte alla fine degli anni ottanta, si pensi per esempio a A. Bagnasco, *La città dopo Ford*, Torino 1991. Fanno eccezione alcune recenti ricerche del CICSENE di Torino e il n. 111/1998 di "Urbanistica". Sul dibattito internazionale, cfr. *Cities, Ciudades, Villes. Cohésion sociale, dynamique des territoires Bien-être urbain. Les valeurs de la ville*, "Le Courrier du CNRS", n. 82 (atti del congresso Habitat II di Istanbul, 1996). Per quanto riguarda gli Stati Uniti si vedano in particolare le già citate opere di M. Davis e M. D'Eramo, *Il maiale e il grattacielo*, cit.; L. Wacquant, cit. e Agostino Petrillo, *Le città che ci aspettano*, in corso di stampa.

7 Mi sembra infatti poco convincente la tesi secondo cui la sinistra non si è occupata di "legge e ordine" solo perché la considerava una tematica di destra. Piuttosto, non ha mai mostrato grande interesse per il controllo politico e la prassi delle polizie, favorendo talvolta norme repressive, anche se alternate a misure che avrebbero dovuto avere effetti garantisti.

8 La letteratura francese in materia è assai vasta. Si vedano le pubblicazioni di Gilbert Bonnemaison, deputato socialista, a cui fu affidato all'inizio del primo settennato di Mitterand il tentativo di coordinare i lavori sulla prevenzione sociale in relazione ai problemi di sicurezza, con l'intento, allora, di privilegiare la prevenzione sociale alla repressione. Si vedano anche le pubblicazioni del Forum europeo per la sicurezza urbana e le pubblicazioni dell'IHESI. Per una parziale rassegna della letteratura, si veda R. Selmini, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*, "Polis", XIII, 1, 1999, pp. 69-76.

9 Cfr. L. Wacquant, cit. e le recenti ricerche di Ph. Mary, Y. Cartuylvels, A. Rea, e altri sulla tendenza a trasformare l'assistenza sociale in controllo sociale; cfr. Y. Cartuyvels, Ph. Mary (a cura di), cit.

10 Si veda P. Hebberecht e F. Sack (a cura di), *La prévention de la délinquance en Europe*. Nouvelles strategies, l'Harmattan, Paris 1997, (ivi capitolo di D. Duprez sul modello francese). Si veda anche la rivista "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure" dell'Institut des Hautes Etudes pour la Sécurité Intérieure (Ministero dell'Interno francese).

11 Si tratta dei "Contrats locaux de sécurité"; si vedano in particolare i numeri del 1999 della rivista "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure" e IHESI, *Guide pratique pour les conrats locaux de sécurité*, La Documentation Française, Paris 1998.

12 I reparti mobili sono presenti in 13 sedi principali (Roma, Torino, Firenze, Reggio Calabria, Milano, Genova, Napoli, Palermo, Catania, Bologna, Padova, Cagliari, Bari con distaccamento a Taranto) e sono alloggiati in ex caserme militari della Ps.

13 Malgrado la regolamentazione della protezione della privacy, in Italia lo sviluppo dell'informatizzazione e la costituzione di banche dati, anche da parte di privati, appare ancora come un campo incontrollato.

14 Per un'analisi dei problemi connessi ai cambiamenti attuali nelle polizie francesi, si veda R. Lévy, cit., 1999; F. Ocqueteau, *La sécurité marchandisée*, "Projet", 1994, 238, pp. 63-72, D. Monjardet, 1996, cit.

15 F. Ocqueteau, *La sécurité privée en France. Etats des lieux et questions pour l'avénir*, in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 33, 1998, pp. 105-127; E. Heilmann, A. Vitalis, *Nouvelles technologies, nouvelles régulations?*, rapporto IHESI Pirvilles, 1996; F. Ocqueteau e M.L. Pottier, *Vidéosurveillance et gestion de l'insécurité dans un centre commercial: les leçons de l'observation*, "Les Cahiers de la sécurité intérieure", n. 21, 1995, pp. 60-74; F. Ocqueteau e E. Heilmann, *Droit et usages des nouvelles technologies: les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance*, "Droit et Société", n. 36/37, 1997, pp. 331-344; E. Heilmann, *Nouvelles technologies de sécurité et développement urbain: vers une nouvelle utopie sécuritaire?*, comunicazione al convegno "Villes du XXIe siècle", La Rochelle, ottobre 1998.

16 D. Nogala, F. Sack, *Private Reconfigurations of Police and Policing. The case of Germany*, comunicazione al seminario GERN "Polizia e Sicurezza: controllo sociale e interazione pubblico-privato", Hamburg 1998; Ph. Dard, *Télésurveillance et gestion de l'habitat public*, in M. Ansidei *et. al.*, *Les risques urbains. Acteurs et systèmes de prévention*, Anthropos, Paris 1998, pp. 205-230.

17 Ogni mese la questura, il comando provinciale dei CC e quello della GdF trasmettono alla Prefettura il "foglione", il modello 165, con i dati relativi ai delitti denunciati all'autorità giudiziaria, gli arresti, le persone denunciate, controllate e fotose-

gnalate ecc. A volte questi dati non corrispondono a quelli che poi pubblica l'Istat dopo averli ricevuti dal Ced. In alcuni casi i dati si sono rivelati del tutto sbagliati ma nessuna spiegazione plausibile è stata fornita, mentre non sono mancate le dichiarazioni allarmate delle autorità locali (è il caso delle truffe a Modena).

18 Ricerca voluta anche dal comune e dal comitato locale per la prevenzione e finanziata dall'ADRI, Min. de la Solidarité. Lo stesso ho potuto constatare durante una ricerca sulla sicurezza a Desio.

19 Si ricordino, per esempio, le vicende di Cavallero, "figlio" della barriera di Milano a Torino. La genesi teorica e pratica dei Nap (Nuclei armati proletari) deriva appunto dall'assimilazione del deviante e della criminalità comune al proletariato, grazie anche al fatto che la criminalità comune non colpiva mai i "proletari".

20 I questori hanno continue occasioni di incontri ufficiali e mondani con le autorità locali e le personalità più in vista; chi ha occasione di stare più a lungo in una città può stringere più relazioni.

21 Fra le altre, una particolare importanza hanno le informazioni che le forze di polizia possono ricevere dai portieri e guardiani delle case popolari e da qualche impiegato dell'IACP oggi ALER.

22 Era stato proprio il leader dei leghisti scissionisti, Negri, oggi in declino, a coltivare l'elettorato sicuritario nella zona P.ta Venezia-P.le Loreto.

23 Proprio nel periodo dell'intervista, per rispondere alle sempre più numerose proteste dei comitati e ai vari articoli dei giornali locali, il questore ha voluto organizzare un'operazione di "bonifica" nei confronti dei viados. Come hanno raccontato vari operatori, mettere in piedi una tale operazione è assai difficile anche perché i poliziotti rifiutano di eseguirla. Il questore è dovuto intervenire personalmente a più riprese per convincere il personale a eseguire il suo ordine. Come temevano i poliziotti, l'operazione si è trasformata in una tragica commedia: i viados si sono feriti e coperti di sangue minacciando i poliziotti, terrorizzati di "prendere l'Aids".

24 È per me molto significativo costatare che la mia analisi del cosiddetto "sentimento di insicurezza" è assai simile a quella di vari colleghi stranieri che hanno condotto ricerche empiriche sui loro paesi; si vedano, fra altri, A. Rea, cit.; R. Lévy, R. Zauberman, cit.; Cartuyvels, F. Digneffe, A. Pirès e Ph. Robert (a cura di), cit.

25 Per una critica di queste analisi si veda anche Dal Lago, 1999, cit.

26 Si veda la ricerca svolta dal CENSIS per conto del CNPDS, *L'americanizzazione del rischio urbano e i suoi anticorpi*, dicembre 1994 (rapporto).

27 Alcuni del Comitato Buenos Aires hanno ritenuto che si trattasse di fascisti, che temevano di perdere influenza nel quartiere a causa del comitato; altri che si trattasse della criminalità organizzata in reazione all'azione del comitato che richiamava troppa polizia nel quartiere. Secondo alcuni membri dell'allora Comitato antimafia di Milano (tra cui il senatore Smuraglia e altri) ci sarebbe stata una strategia della criminalità organizzata volta a spostare su questo quartiere una certa quota di microcriminalità, nell'intento di far abbassare il valore dei beni immobili e delle attività commerciali in esso presenti.

28 È il caso di Bologna, denunciato anche dal SIULP di questa città.

29 Quadro dirigente di un'importante società nel settore del governo dell'ambiente che lavora direttamente con gli enti locali. A differenza di altri leader dei comitati

milanesi è un ex sessantottino e militante dell'area più moderata del Pds. Egli vive l'esperienza nel suo comitato e con i comitati milanesi quasi con lo stesso entusiasmo con cui aveva vissuto il '68, perché vi vede un'occasione straordinaria di "rinnovamento della politica". È a lui che si rivolgono varie personalità cittadine dell'area ulivista e soprattutto dei Ds per captare l'elettorato sicuritario.

30 Cfr. H. Becker, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Ed. Gruppo Abele, Torino 1987.

31 Il concetto di power-broker è stato usato a proposito dei mafiosi da A. Blok, *The mafia of a Sicilian Village:1860-1960*, Haper & Row, New York 1974 e ripreso, fra gli altri, da R. Catanzaro, *La mafia come fenomeno di ibridazione sociale. Proposta di un modello*, "Italia Contemporanea", 1984, 156, pp. 7-42.

32 Sorta di leghismo in versione fiorentina. Nella sola zona Oltrarno, che fa parte del quartiere del centrocittà, tra il 1990 e il 1993 sono sorti ben cinque comitati di quartiere ognuno espressione di un territorio ristrettissimo. Non è casuale che tra coloro che aspirano a diventare leader del sicuritarismo vi siano ex confidenti o anche ex pregiudicati, che tentano così di riciclarsi (fenomeno ribadito anche a Genova e a Milano).

33 Cfr. A. Petrillo, *Insicurezza, migrazioni, cittadinanza. Le relazioni immigrati-autoctoni nelle rappresentazioni dei "Comitati di cittadini": il caso genovese*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Parma, 1995; A. Dal Lago, *Non persone*, cit.; M. Maneri, cit.; Palidda, cit.

34 Non è di poco conto, anche in relazione al tema dell'insicurezza, che quando la domenica i negozi sono chiusi, città come Milano sembrano deserte, mentre quando decidono di restare aperti le strade sono piene. Tuttavia questo si è verificato anche in occasione del blocco del traffico, fatto che sembrerebbe mostrare un enorme bisogno di socialità e smentire la tesi dell'atomizzazione compiuta.

35 Un esempio eloquente dei mutamenti sociologici della città è offerto proprio dal quartiere Oltrarno di Firenze, in particolare S. Frediano e dintorni, una zona una volta considerata popolare, in parte "rossa", in parte "covo di delinquenti e base di attività criminali", un quartiere essenzialmente composto di botteghe artigiane e anche di piccole fabbriche e laboratori, insomma una zona non certo "bene", né proposta come luogo di visita ai turisti, tranne ai curiosi di un certo aspetto del mondo tradizionale fiorentino (il mondo che fu delle Ragazze di S. Frediano o del Metello di Vasco Pratolini). Tuttavia, dopo l'esodo di buona parte degli abitanti verso la periferia o le colline, con il forte incremento del "popolo dei pendolari", la rivalutazione degli immobili del centro è stata continua: ormai tutta la "vecchia" Firenze è diventata una città "per ricchi", anziani e soprattutto turisti. È la città dei negozi, dei commerci, delle boutique, dei ristoranti, dei bar, dei locali e dei vari punti di ritrovo per fiorentini e non. Analoghe considerazioni possono essere fatte per la zona milanese dei Navigli, dal Carrobbio sino a v.le Tibaldi e oltre. La stragrande maggioranza delle persone che fruiscono di questi territori, soprattutto la sera, è composta da giovani, *user* e turisti. È vero che in questi quartieri persistono ancora relazioni e convivialità tradizionali tra i vecchi abitanti ancora rimasti. Ma, come è possibile constatare anche in Emilia-Romagna, anche questi tradizionali spazi di socialità sopravvivono ridefinendosi nel nuovo ordine sociale: mentre prima erano luoghi di inclusione aperti anche al deviante locale, oggi includono solo chi si attiene a regole sempre più "perbeniste" di ordine e morale, escludendo

spesso i giovani e ancor più i marginali e diventando in un certo senso strutture di coesione sicuritaria. In generale, tutti i più elementari parametri (età, stratificazione sociale, reddito, percentuale dei proprietari dell'alloggio, andamento demografico, composizione dei nuclei familiari) mostrano che la composizione sociologica dei residenti delle città è notevolmente mutata a favore dei ceti abbienti. La pur scarsa presenza di immigrati viene percepita da molti come un'anomalia o addirittura una minaccia. Nel 1992-93 il vecchio prete di S. Spirito a Firenze gridava contro drogati ed extracomunitari che lasciavano ogni notte bottiglie rotte e siringhe sul sagrato della sua chiesa. Gli abitanti del quartiere lamentavano l'invasione degli spacciatori da molti indicati come extracomunitari, mentre testimoni di età fra i venticinque e i trentacinque anni li identificavano come coetanei ex amici d'infanzia del quartiere. Gli abitanti del quartiere di piazza Tasso mobilitati col loro Comitato sembra siano riusciti a "bonificare" la zona in cui si erano riversati "tossici" e spacciatori scacciati dai quartieri vicini a seguito di un forte intervento delle forze di polizia su pressione degli abitanti tramite i loro comitati di quartiere. Ma alcuni (compresi anche dei poliziotti) mi hanno raccontato che questa "bonifica" è stata fatta facendo ricorso a "metodi spiccioli", è cioè stata opera dei buttafuori dei locali e persino dei tenutari delle bische da sempre esistenti nella zona.

36 Va notato che alcune Digos sembrano aver cercato di seguire la dinamica della disgregazione dell'assetto sociopolitico tradizionale. Ma la raccolta di informazioni sulla realtà effettiva della scomposizione e ricomposizione delle aggregazioni sociopolitiche degli anni novanta non è stata semplice.

37 È notoriamente il caso del sindaco di Milano, Albertini ma va ricordato che i primi a rivendicare un ruolo di primo piano dei sindaci nel governo della sicurezza urbana sono stati alcuni sindaci emiliano-romagnoli, a prescindere dalle prime elaborazioni del progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna che, soprattutto all'inizio, aveva promosso questa rivendicazione (si vedano i primi quaderni di "Cittàsicure", 1994, 1995).

38 Per i turisti che volessero allargare i loro itinerari, qualche agenzia ha già pensato a una sorta di scorta armata per la sicurezza delle visite fuori dal centro fortificato.

39 Si veda per esempio L. Violante, 1997, cit.

40 Cfr. "il manifesto", 17/10/99, p. 15.

41 Sempre a proposito di informazione deformata, va notato che nel luglio 1993, fu l'allora sindaco Morales (ex sinistra Psi ora in Fi) a dare grande clamore alla sua notificazione al prefetto, al questore e al comandante dei CC del "suo allarme" per l'insicurezza dovuta agli extracomunitari, che avrebbero aggredito i commercianti fiorentini e starebbero per comprarsi quasi tutte le bancarelle dei mercati turistici della Loggia del porcellino e di S. Lorenzo. Due giornalisti de "la Repubblica", come pure quelli de "La Nazione" hanno gonfiato gli stessi propositi già assai discutibili del sindaco dando per certe notizie totalmente infondate. Infatti, come ci è stato riferito dagli stessi giornalisti, la loro "verifica" della notizia è consistita nel chiedere se era vero agli stessi che gliel'avevano fornita, cioè ai pochi commercianti fiorentini coinvolti! Da notare che il fatto avrebbe potuto essere denunciato come "diffusione di notizie false atte a turbare l'ordine pubblico", se non come incitamento al razzismo, poiché si indica come allarmante il fatto, per giunta falso, che "arabi e iraniani avrebbero acquistato buona parte se non addirittura la maggioranza delle bancarelle". Come è noto, il primo ente che può verificare la notizia è

proprio il comune che assegna le licenze e registra i cambiamenti di proprietà; mentre il sindaco si dichiara allarmato per un fatto che semmai dipenderebbe dalla sua amministrazione!

42 Si vedano le già citate opere di Maneri e A. Dal Lago.

43 Faccio allusione alle campagne allarmistiche istigate dalle veline di polizia o dei servizi segreti confezionate in genere da parte dei vertici; fra i tanti casi, si pensi alla storia delle diverse stragi, tra cui quella di p.za Fontana, che alimentò il movimento della cosiddetta "maggioranza silenziosa"; il fascismo aveva sperimentato queste campagne di istigazione del panico e di richiesta di ordine anche con casi quali quello di Girolimoni, un marginale accusato della mania di uccidere le bambine.

5

Domanda di sicurezza e polizie

"Le aspettative insicure sono, per quanto paradossale possa apparire, più stabili"
N. Luhmann.

Premessa

Lo studio della domanda di sicurezza rivolta dai cittadini alle polizie e delle risposte date va distinto dal fenomeno della produzione e riproduzione di tale domanda. Allo stesso tempo, la ricerca su questi due fenomeni rischia di essere insoddisfacente o di condurre a risultati fuorvianti, se non prende in considerazione le interazioni che si verificano tra gli attori significativi nella produzione della domanda di sicurezza e nelle risposte date. In particolare, intendiamo riferirci alle interazioni tra le polizie, i vari segmenti della società locale, i media, gli attori e gli imprenditori del sicuritarismo, nonché le autorità politiche locali e nazionali. L'approccio adottato da alcuni autori consiste nell'analizzare l'andamento della domanda di sicurezza innanzi tutto, se non unicamente, in relazione all'andamento della delittuosità, del "di-

sordine" o delle cosiddette "inciviltà urbane", secondo una visione che rischia di essere meccanicistica e positivista.[1] È evidente che l'andamento della delittuosità e dei cosiddetti "disordini" o "inciviltà" ha un'incidenza indiscutibile su quello della domanda di sicurezza;[2] ma è altrettanto chiaro che tale richiesta, oltre a essere caratterizzati da elementi arazionali, è connessa a malesseri e problemi sociali più ampi, che hanno precisi legami con i dati di tipo economico, politico e culturale.[3] La riduzione della domanda di sicurezza a conseguenza della delittuosità o delle inciviltà si rivela quindi parziale, se non apertamente falsante, in quanto ignora sia una gran parte delle motivazioni che stanno alla base delle paure e delle insicurezze, sia l'importanza che esse acquisiscono in una congiuntura politica come quella attuale. Si finisce così per giustificare, se non legittimare, l'ascesa del sicuritarismo inteso come manifestazione del conflitto tra "aspirazione alla civiltà" e "inciviltà degli indesiderabili", piuttosto che come portato necessario del modello di società che si sta affermando in una fase segnata dalla globalizzazione liberista. In tale congiuntura, il sicuritarismo emerge e si amplifica come ridefinizione *pratica* del confine tra lecito e illecito, tra civismo e inciviltà, in base a cui alcuni comportamenti e reati diventano leciti, mentre altri vengono considerati assolutamente intollerabili.[4] Di conseguenza, una sociologia della domanda di sicurezza, fra le altre cose, dovrebbe cercare di identificare anche la posizione sociale di chi esprime la richiesta e di chi viene designato come responsabile dell'insicurezza.[5]

Come ho sperimentato nella ricerca per il progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna, la metodologia di ricerca praticabile e peraltro più appropriata rispetto a questi temi consiste nel privilegiare un'indagine di tipo qualitativo, basata su interviste e conversazioni con i vari attori e testimoni privilegiati, sull'osservazione di alcuni contesti e sul confronto tra le informazioni così raccolte e i dati e documenti disponibili.[6]

Sinora nessuna forza di polizia è stata dotata di personale appositamente formato per lo studio e il monitoraggio della domanda di sicurezza, né di mezzi necessari allo scopo. La distinzione tra le domande di sicurezza corrispondenti a reali rischi dovuti ad attività della criminalità e quelle derivanti da disagi, malesseri, problemi sociali o anche da insicurezze e paure che nulla hanno a che fare con la delittuosità effettiva è demandata al buon senso dell'operatore e non risulta oggetto di un'adeguata analisi. Non si dispone di dati sui cittadini che si rivolgono alle polizie, né sulle persone segnalate come autori di comportamenti e atti che provocano le chiamate. Non esistono dati sulle do-

mande di sicurezza indirizzate ad agenzie private (società di vigilanza), né sulle richieste da parte di queste nei confronti della polizia, dei carabinieri e delle polizie municipali. Non sono disponibili dati e riscontri precisi sugli esiti delle risposte fornite alle domande di sicurezza, né dati sul trattamento riservato alle vittime. Mancano infine elementi che possano permettere di distinguere le domande di sicurezza e le denunce prodotte dai residenti a quelle prodotte da non-residenti o *user* delle città provenienti da fuori.

Come si vedrà, i dati disponibili non permettono di stabilire rapporti plausibili per anno e province, perché i criteri di raccolta non sono omogenei e coerenti: in alcuni casi sono conteggiate solo le chiamate "utili", ossia quelle che danno luogo a interventi di cui resta traccia in verbali o atti di polizia giudiziaria, in altri casi invece si conteggia un po' di tutto. Anche lo scarto, di cui si parlerà tra poco, tra i periodi precedenti e gli ultimi anni è dovuto innanzi tutto al cambiamento del criterio di raccolta dei dati, anche se è probabile che si sia effettivamente verificato un notevole incremento. Tuttavia, le polizie ritengono di conoscere a sufficienza, anche se ognuna per proprio conto, la domanda di sicurezza dei cittadini in base a:

– i risultati delle loro attività: arresti, denunce, informazioni raccolte dagli operatori tra i loro interlocutori abituali o dedotte dalle chiamate telefoniche, dagli esposti e dalle lettere; osservazioni del "quotidiano urbano" attraverso l'opera regolare di controllo del territorio;
– gli scambi di informazioni e valutazioni con le altre polizie;
– l'opinione pubblica, attraverso quanto scrivono i giornali nelle pagine locali.

La percezione della domanda di sicurezza da parte delle polizie favorisce condizionamenti che conducono a risposte inadeguate o palesemente fuorvianti rispetto alla stessa soddisfazione della domanda. Come osservano alcuni operatori di polizia:

> Noi abbiamo spesso il polso della popolazione, sappiamo quali sono i mali di cui essa soffre. Nelle telefonate, nelle conversazioni con la gente c'è tutto. Ma non abbiamo mai fatto una riflessione o uno studio preciso di queste cose per trarne conclusioni in termini di strategia delle scelte operative. Si tende a ripetere sempre la stessa logica di intervenire qui o là come tamponamento, più che con interventi programmati sulla base di un progetto che va oltre l'urgenza. È chiaro che comunque bisogna assicurare la massima rapidità di fronte alle emergenze, altrimenti sono guai maggiori. Ma bisognerebbe pensare di più a come gestire quelle richieste che riguardano "malattie" sociali.

La valutazione delle risposte date dalle forze di polizia alla domanda di sicurezza è in genere intesa come approssimativa valutazione/convalida dei risultati delle attività, in termini di quantità di arresti, di denunce trasmesse all'autorità giudiziaria, di interventi di controllo del territorio, di persone identificate, di accompagnati per identificazione ("dattilofotosegnalati"), di auto controllate. Anche questa valutazione/convalida è perseguita da ciascuna forza di polizia per conto proprio, senza effettivo coordinamento, tranne in alcune occasioni riguardanti determinati bisogni di sicurezza esaminati dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP).[7] Non esiste peraltro una normativa che stabilisca precisamente come si valutano e si convalidano i risultati dell'attività delle polizie. Come è stato osservato anche in altri paesi, l'attività "preventiva" di controllo del territorio, tra cui soprattutto quella "dissuasiva"/non repressiva, risulta non essere mai stata valutata né quantificata. Ancora oggi non esistono metodi e criteri per farlo, anche perché i rarissimi dirigenti che ci hanno provato sono stati dissuasi.[8] Come si evince dai principali dati raccolti, prevale la tendenza a considerare efficaci solo gli interventi che producono denunce, arresti e controlli di identità.

In sintesi, i principali aspetti delle risposte alla domanda di sicurezza che mi sembra utile segnalare sono i seguenti:[9]

a) le vittime di reati non ricevono quasi mai un'adeguata assistenza, malgrado la "buona volontà" che spesso caratterizza i vari operatori di polizia (la vittima ha anche bisogno dell'assistenza specialistica di psicologi o operatori sociali oltre che di quella socio-sanitaria; ma, malgrado la sensibilità di alcuni operatori, la vittima è spesso considerata innanzitutto parte lesa che deve fornire gli estremi per la denuncia);

b) si manifesta la tendenza a discernere poco tra le domande di sicurezza corrispondenti alla delittuosità effettiva e quelle dovute ad altri malesseri e problemi sociali, proprio perché spesso si privilegia la risposta repressiva;

c) non esiste né una personalizzazione delle risposte rassicuranti, né una ricerca di articolazione tra risposte diversificate attraverso il ricorso a servizi sociali;

d) il trattamento dei soggetti accusati di comportamenti o atti che hanno provocato la richiesta di sicurezza è quasi sempre solo repressivo e a volte anche violento, con la conseguenza di tassi di recidività sempre più alti;[10]

e) manca l'abitudine al ricorso ai tentativi di mediazione (non solo paragiudiziaria);

f) mancano azioni di rassicurazione sociale (e non di polizia) su precisi segmenti del territorio e della popolazione urbana;

g) anziché ridurre l'azione repressiva ai soli casi che effettivamente la impongono (come *estrema ratio*), l'insufficienza o l'assenza delle risposte sociali e la congiuntura sicuritaria spingono a una sempre maggiore prevalenza della repressione (come mostrano i dati sugli arresti, le incarcerazioni e i detenuti).

1. L'andamento della domanda di sicurezza

Per quanto riguarda l'andamento della domanda di sicurezza, si può dire che rispetto al passato essa non si limita a segnalare un atto o un comportamento effettivamente delittuoso, ma esprime una richiesta di rassicurazione e talvolta una sollecitazione a un'azione di polizia orientata all'instaurazione dell'ordine sociale auspicato dal richiedente. Nel corso degli ultimi anni si è manifestato un aumento della domanda di sicurezza rivolta a tutte le polizie in tutti i capoluoghi e anche nei grandi centri non-capoluogo, soprattutto nelle regioni del Centro-nord e, allo stesso tempo, un aumento della disponibilità e delle capacità ricettive di quasi tutte le polizie.

Come segnala la più recente letteratura, il fenomeno è comune a diverse città europee, anche se sono evidenti alcune differenze, non sempre facilmente spiegabili, tra le diverse città e i diversi periodi.[11] Non essendo il prodotto meccanico di un preciso fattore determinante, quale può essere l'impatto della delittuosità e dunque della effettiva vittimizzazione, la crescita della domanda di sicurezza si manifesta come cortocircuito tra una ricerca di rassicurazione dovuta alla crescita delle incertezze, paure e insicurezze e l'illusione dell'efficacia di risposte sicuritarie. Essa si esprime con la manifestazione di piazza, con le chiamate organizzate alle polizie (telefonate pianificate che riguardano lo stesso "problema", fatte da persone appartenenti alla stessa categoria professionale oppure abitanti dello stesso quartiere, che hanno una funzione di "pressione" sulle forze di polizia), con la trasmissione di esposti e lettere alle autorità. Come appare infatti evidente in vari casi, la riproduzione dell'"allarme sociale per l'insicurezza" e l'aumento delle chiamate alle polizie sono spesso del tutto inspiegabili dal punto di vista dell'"oggettività". In compenso appare evidente il gioco politico che si svolge nell'immediatezza e soprattutto sul terreno mediatico.[12]

Dalla fine degli anni ottanta a oggi si possono distinguere due fasi principali nell'andamento della domanda di sicurezza. La prima è sta-

ta dominata dagli effetti dei processi di destrutturazione dell'assetto sociale tipico dell'epoca industriale, dunque del controllo sociale endogeno e con esso delle varie forme, luoghi e momenti di rassicurazione e reazione a fatti, fenomeni ed elementi di insicurezza. È in questa fase che sono emerse nuove forme – o quelle "vecchie" si sono fatte più appariscenti – di anomia e malessere che, non trovando risposte adeguate ed efficaci, hanno condotto all'aumento sia dell'insicurezza dovuta alla realtà effettiva della dinamica della delittuosità, sia dell'insicurezza "soggettiva" alimentata dalla diffusione di un senso comune "insicuritario", spesso sostenuto dalla maggioranza dei media e trasformatosi successivamente in opinione pubblica dominante. Il ricorso sempre crescente alle polizie è dunque stato conseguente alla crisi delle risposte che in precedenza i vari segmenti della società locale trovavano autonomamente ricorrendo alle loro stesse risorse. Questa prima fase dell'ascesa della domanda di sicurezza si è dispiegata sin dagli ultimi anni ottanta (Firenze e Milano), ma soprattutto all'inizio degli anni novanta (Genova, Modena, Milano, Torino) e ancora dopo (Milano, Torino, Bologna, Padova).

La seconda fase sembra segnata da una domanda di sicurezza ancor meno riferibile all'aumento del degrado e dell'anomia o alla crescita effettiva della delinquenza e della criminalità. Essa sembra dovuta, invece, sia a un sentimento di insicurezza che prescinde da cause oggettive, sia alla crescita del conflitto tra due fenomeni che si autoalimentano reciprocamente: da un lato l'aspirazione di una parte della popolazione a un ordine sociale sempre più rigido e fondato sull'esclusione dei soggetti sociali considerati inadeguati o anche incompatibili con la civiltà urbana auspicata, dall'altro lo scivolamento degli esclusi verso comportamenti che appaiono irrecuperabili e che a volte assumono la forma di atti di devianza con cui di fatto vengono espresse forme di rivolta individuali (è in particolare il caso dei cosiddetti atti di "inciviltà urbana" o dei cosiddetti "vandalismi"). La crescita di questo tipo di domanda di sicurezza sembra dunque corrispondere alla diffusione di una ridefinizione dell'ordine sociale fondato su soglie di trasgressione sempre più facilmente superabili, cioè su criteri di decoro, morale, legalità e legittimità sempre più rigidi. È infatti in questa fase che si affermano rivendicazioni di esclusione violenta dallo spazio urbano dei soggetti sociali considerati inaccettabili, accusati di essere "responsabili di tutti i mali" e dunque "incompatibili" con la civiltà urbana auspicata da un certo "cittadinismo perbenista", oppure percepiti come nemici dalle persone segnate dalla paura di finire nei ranghi dell'esclusione sociale. L'abituale processo di sostituzione, complementarità o con-

correnza tra "vecchi" e "nuovi" devianti o delinquenti (tipico di ogni congiuntura di ridefinizione dell'ordine sociale e del suo meccanismo di inclusione ed esclusione) si è via via caratterizzato come processo di etnicizzazione o razzializzazione di alcune categorie devianti e di alcuni segmenti delle attività illecite. Una delle conseguenze tipiche di questa dinamica è il conflitto che esplode tra tossicodipendente italiano e spacciatore straniero, con derive a volte assai violente e connotazioni più o meno razziste. Questa seconda fase del sicuritarismo appare anche influenzata dalla percezione dell'unificazione europea, visto come approdo a una cittadinanza di qualità superiore a quella delle popolazioni non Ue e in generale dei paesi non dominanti. In Italia, in particolare, il dibattito politico nazionale si è focalizzato sull'obiettivo di raggiungere i parametri di Maastricht e le regole di Schengen, in sostanza quindi sul risanamento della finanza pubblica e sul contrasto dell'immigrazione. I sacrifici richiesti hanno colpito soprattutto le politiche sociali e i servizi pubblici, ma non l'apparato repressivo-penale, accreditando il "complesso degli ultimi della classe", del paese stigmatizzato come "ventre molle" e "frontiera colabrodo" dell'Europa, ma che può, quando vuole, riscattarsi. Opinion leader e media hanno sostenuto in modo attivo questo discorso che buona parte dei cittadini ha percepito come un orizzonte di privilegi raggiungibile tramite il rigore e l'intransigenza nei confronti del parassitismo, sovente identificato nei marginali e nei meridionali, che avrebbero approfittato del clientelismo, e nei confronti di chi – gli immigrati – pretenderebbe di venire ad accaparrarsi i privilegi "sudati dai bravi cittadini". In Italia, ancora più che in altri paesi, si è così sviluppata un'opinione pubblica sempre più ostile all'immigrazione, all'area dell'esclusione sociale e anche al Meridione (dove cominciano ad apparire manifestazioni di xenofobia e di razzismo, a loro volta segni di un'aspirazione all'omologazione alla prospettiva europea). Il terzomondismo e la solidarietà cristiana espressa da una parte della chiesa cattolica e l'umanesimo di una parte della sinistra e del movimento operaio sono di fatto marginalizzati. Il discorso sul paese "normale" si traduce nei fatti in adesione alla logica di un "cittadinismo" europeo antagonista ai diritti universali. Da parte sua, l'affermazione della cosiddetta "terza via" ha offerto un apporto decisivo a una politica e a una prassi della sicurezza che qualche anno prima avrebbero suscitato l'unanime indignazione dei democratici (si pensi al "pacchetto sicurezza").[13] Tuttavia, la parte di popolazione locale più segnata dall'adesione al discorso sicuritario non sempre è maggioritaria. Anzi, come mostrano una recente ricerca a Torino e le informazioni sulle mobilitazioni a Milano, si ha spesso a che fare

con una minoranza che riesce tuttavia ad apparire come "opinione pubblica", grazie alla mediatizzazione dell'agire della "minoranza rumorosa" che "conta".[14] Il caso emiliano-romagnolo sembra leggermente diverso; c'è sempre stato in quella realtà un controllo sociale endogeno relativamente forte, che oggi sembra fondersi con il controllo di polizia.[15] Il "senso civico" emiliano-romagnolo fa pensare a una sorta di "Svizzera italiana", cioè a una realtà locale in cui la maggioranza degli abitanti partecipa attivamente al mantenimento dell'ordine, al rispetto delle norme e del "bene pubblico", insomma alla disciplina sociale.[16] L'attitudine denunciatoria di buona parte degli abitanti dei capoluoghi emiliano-romagnoli e la tendenza verso la sua fusione con l'azione delle polizie sono oggi molto più sviluppate che nelle altre province del Centro-nord. Questo appare evidente dal confronto tra le testimonianze raccolte tra operatori e informatori privilegiati, dai dati statistici relativi alle denunce dei cosiddetti "altri delitti" (reati minori) e all'efficacia dell'azione repressiva (tasso di reati di cui si è scoperto l'autore) e dall'oggetto stesso delle denunce.[17]

> La richiesta di certi cittadini è a volte esplicitamente una richiesta repressiva esagerata rispetto a comportamenti che certo possono dare fastidio, ma non sono neanche reati; l'intervento di polizia che si auspica è quello che si traduce in arresto e se non ci sono gli estremi si arriva a pretendere che si inventino! [un dirigente di polizia]

Comunque, dal punto di vista delle polizie, la crescita delle richieste di intervento o anche le semplici chiamate rappresentano ovviamente una nuova importante fonte di legittimazione. Come hanno affermato Luciano Violante e alcuni dirigenti delle polizie,[18] quando le polizie prestano pari attenzione all'insicurezza quotidiana e alla criminalità, la collaborazione dei cittadini aumenta e, aggiungiamo, si traduce in una crescita effettiva delle attività repressive. Da un'analisi critica delle statistiche di questi ultimi anni si può dedurre che il risultato di tutto ciò sia la crescita di una criminalizzazione che spesso investe malesseri e problemi sociali proprio perché le politiche sociali sono invece sempre più ridotte.[19] Come indicano i dati disponibili sulle chiamate al 113 e al 112 e ancor di più le varie testimonianze raccolte tra gli operatori, l'aumento di queste richieste è notevole.[20] Gli interventi delle volanti della polizia o delle radiomobili dei carabinieri che si traducono in atti di polizia giudiziaria costituiscono una percentuale irrisoria. Questo prova il fatto che si tratta innanzi tutto di un'attività che vuole essere di "controllo del territorio", di "presenza dissuasiva" e al-

lo stesso tempo "rassicurante", insomma di un'opera che – come dicono i poliziotti democratici e per certi versi anche un celebre autore quale Egon Bittner – in un sistema democratico dovrebbe essere di competenza di operatori sociali e non di una forza coercitiva. Non è infatti casuale che gli operatori di polizia democratici manifestino a volte una sorta di malessere o di "crisi d'identità", non sapendo quando essere poliziotti oppure improvvisarsi operatori sociali.

È interessante il fatto che la proliferazione dei numeri di pronto intervento (sanità, pompieri ecc.) e dei numeri verdi – compresi quelli che offrono assistenza telefonica di tipo psicologico o altro – non abbia comportato la riduzione del numero di chiamate alle polizie, come invece ci si attendeva. In effetti, la chiamata al 113 o al 112 sembra essere considerata, oggi più che mai, la forma più rassicurante anche se si risolve solo in una conversazione telefonica brevissima. A volte, chiamando la polizia si pensa di arrivare più facilmente o con più efficacia a un altro servizio pubblico che si ritiene meno disponibile. È da segnalare peraltro che una buona parte delle chiamate sono ripetitive, oppure duplicazioni: la stessa persona chiama più volte per lo sesso motivo non solo il 113, ma anche il 112 e la polizia municipale, così come le lettere e gli esposti si rivolgono a volte a tutte le autorità immaginabili, dal presidente della Repubblica sino al presidente del consiglio di zona, passando per le autorità giudiziarie e le polizie.

In generale, le chiamate e le denunce riguardanti delitti "gravi" (omicidi, rapine vere e proprie) non sono in crescita, da una parte perché non c'è stato un aumento di questo tipo di delitti, dall'altra perché i dispositivi e le forze pubbliche e private destinate a intervenire su essi (vedi le rapine) sono ormai assai sviluppati e spesso riescono a operare autonomamente con relativa efficacia. Le innovazioni tecnologiche (sistemi di sicurezza, teleallarmi ecc.) hanno fatto aumentare le segnalazioni che arrivano alle centrali operative della polizia, dei carabinieri e delle vigilanze private. In molti casi si lamenta anche un elevato numero di falsi allarmi, spesso dovuti al cattivo funzionamento dei sistemi o alla imperizia degli utenti.

Si è verificato invece, in particolare in Emilia-Romagna, un aumento di denunce, chiamate ed esposti riguardanti i reati predatori "minori", che in passato non venivano sempre segnalati e denunciati (furti in appartamento, furti di biciclette e di vario tipo; tentativi di furto effettivi o presunti, e tentativi di rapina "impropria"). La stragrande maggioranza di questi delitti finisce per essere archiviato come "di autore ignoto", ma va osservato l'aumento delle persone denunciate per la categoria "altri furti" e anche "altre rapine" (cioè i furti di "minore" im-

portanza o i tentativi di furto o di rapina). Un dato che corrisponde sia alla maggiore collaborazione dei cittadini, sia all'accresciuta efficacia delle polizie nel contrastare questo tipo di reati. È anche evidente come in molti casi l'andamento delle denunce dei reati predatori è da porre in relazione alle politiche delle società di assicurazione e alla diffusione delle polizze assicurative. Per esempio, una politica assicurativa che scoraggi la copertura dei furti *su* auto fa ovviamente calare le relative denunce. Inoltre, la diffusione dell'uso delle carte di credito fa ovviamente diminuire scippi o borseggi.

L'aumento delle chiamate e delle denunce riguardanti atti di "inciviltà urbana", quali atti osceni in luogo pubblico, schiamazzi notturni, vandalismi ecc., è particolarmente forte in alcuni quartieri delle città del Centro-nord. A queste chiamate e denunce si devono aggiungere quelle inerenti a episodi di litigiosità o conflitti a vario titolo legati a problemi sociali del quotidiano urbano. Questi "altri delitti" incidono più di ogni altro sull'aumento complessivo dei delitti e delle persone denunciate.

L'importante incremento nelle chiamate, lettere ed esposti non riguarda alcun tipo di delitto, ma disagi la cui responsabilità è spesso attribuita a soggetti sociali "problematici" o considerati tali (nomadi, senza fissa dimora, marginali autoctoni e/o stranieri, tossicodipendenti, persone affette da disturbi psichici, anziani soli che disturbano con le loro lamentele o manie ecc.). Anche queste chiamate si sono a volte trasformate in denunce, contribuendo a innalzare il numero dei cosiddetti "altri delitti". È emblematico anche l'aumento di chiamate per richieste di soccorso o di aiuto di vario tipo da parte di persone anziane sole, da parte di persone affette da disagio psichico, da parte di persone di fronte a difficoltà di vario tipo, a conferma del declino o dell'assenza di servizi socio-sanitari e dell'indebolimento delle reti sociali tradizionali. Un altro segnale rivelatore dell'attuale congiuntura è l'aumento di telefonate di delazione di vicende considerate delittuose da persone non direttamente interessate, e l'aumento di chiamate per accuse infondate nei confronti di comportamenti e fatti ritenuti sospetti.

Nel caso dell'Emilia-Romagna, la correlazione tra andamento della domanda di sicurezza e mutamenti della situazione economica e dell'assetto sociale sembra escludere ragioni di tipo "strutturale", quali il grave degrado o anomia che segue il declino industriale o il cattivo governo locale. Questa regione difatti si caratterizza per la forte crescita economica, l'innalzamento del reddito medio, l'aumento dell'accesso alla proprietà dell'alloggio, l'incremento notevole dei depositi bancari,

ma presenta anche altri segnali quali l'aumento delle persone sole e degli anziani, la diminuzione della natalità, il crescere della "distanza" tra inclusi ed esclusi, una maggiore tossicodipendenza.

Al rilevante aumento del numero di chiamate corrisponde il diffondersi di una certa "confidenza" tra cittadini e polizie. Superata la tradizionale reticenza o diffidenza, sempre più spesso chi chiama anche per semplici segnalazioni, testimonianze, sollecitazioni o informazioni, è disposto a fornire le proprie generalità. Le persone note ("personalità", attori sociali di una certa rilevanza ecc.) non chiamano le centrali operative, ma si rivolgono direttamente ai dirigenti delle polizie, che conoscono o da cui si fanno riconoscere attraverso il titolo o le referenze, per ottenere certezza di risposta, cioè gli interventi richiesti.

2. Le risposte delle forze di polizia

Le polizie hanno l'abitudine di accogliere le richieste di sicurezza quando si tratta di reati di cui il richiedente è stato vittima o testimone. Cercare di dare risposta alla domanda di sicurezza che non riguardi reati, ma paure, fastidi e problemi sociali di vario tipo rappresenta certamente una grande innovazione.

Per quanto riguarda le risposte repressive, le polizie agiscono in base a due principali modelli operativi: "l'esemplarità" e la "negoziazione". Il primo tipo di azione si traduce in denunce e arresti, ossia in interventi repressivi che in quanto tali sono volti al contrasto della delittuosità e alla dissuasione a commettere reati. Il secondo tipo di interventi si traduce nell'identificazione e nell'allontanamento dei soggetti sospetti oppure nella concessione esplicita o tacita di spazi e tempi più o meno limitati per comportamenti semillegali (sia per fatti collettivi come per esempio blocchi stradali, manifestazioni ecc. – sia nei casi di atti individuali – come per esempio ambulantato abusivo, prostituzione, contrabbando, consumo di droga, schiamazzi notturni ecc.).

L'azione di polizia destinata a rispondere alle domande di sicurezza procede in questi ultimi anni in parallelo con lo sviluppo del controllo del territorio. Il modello operativo prevalente consiste nell'impiego ormai regolare di personale dei reparti mobili in funzione di presidio di alcune zone della città (reparti, excelere, che prima venivano usati solo per le manifestazioni di piazza e gli stadi). Ma con la recente creazione del Reparto prevenzione crimine su scala regionale, si vuole ora garantire uno stabile controllo del territorio nelle varie zone individua-

te come più problematiche dai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica (cioè da prefetto, capi delle polizie e sindaci). Ma come osservano alcuni operatori, con l'impiego dei reparti mobili, o anche di personale di vari uffici, come i "pattuglioni" per operazioni dette di "bonifica" del territorio urbano, si mettono in atto il più delle volte operazioni "di facciata", che hanno un effetto effimero. Esse producono semplicemente lo spostamento del fenomeno verso altre zone della città o in altre città della provincia e sempre più, il privilegio accordato alla sicurezza dei capoluoghi e in particolare del centro città va a discapito delle periferie o dei comuni della provincia. In definitiva, il modello del governo della sicurezza della città postindustriale sembra ripiegare sul presidio "militare" sui generis.

Nella tabelle 1 e 2 è riportata più in dettaglio la tipologia degli interventi "utili".[21]

Trascurando i dati del 1995 e del 1996 che sembrano palesemente ancora troppo poco omogenei e coerenti, notiamo innanzitutto che, nel 1997, in Sicilia, Puglia e Emilia-Romagna la percentuale più alta riguarda gli interventi per "soccorso pubblico" (interventi che possono essere svolti dai servizi sanitari, dai servizi sociali, dai pompieri o dal volontariato). Questo dato appare piuttosto "anomalo" rispetto alla media nazionale che è del 34% e che di fatto appare anch'essa piuttosto "gonfiata" dai dati esageratamente elevati di alcune regioni e province. Detto ciò, il fatto che in Emilia-Romagna vi sia una percentuale di interventi per soccorso pubblico superiore a quella delle altre regioni comparabili del Nord e del Centro si può spiegare sia con il fatto che la polizia è diventata molto più disponibile a tale tipo di interventi, sia con il fatto che può contare su più uomini e mezzi, anche perché meno impegnata nel contrasto della delittuosità effettiva di tipo tradizionale. Ma questo dato mette anche a nudo il fatto che anche in una regione come l'Emilia-Romagna, nota per le buone amministrazioni locali e i servizi socio-sanitari, questi sono in realtà diventati inadeguati.

In generale, è possibile dire che esistono due principali modelli operativi. Il primo sembra caratteristico di una polizia di tipo "tradizionale", che considera suo compito prioritario il contrasto della delittuosità e dunque privilegia interventi per ragioni di polizia giudiziaria (contro rapine e furti, piuttosto che per litigi, soccorso pubblico o altri fatti che delega ad altre agenzie o uffici della stessa polizia). L'altro modello sembra invece indirizzato verso interventi che si vogliono rassicuranti, piuttosto che in direzione dell'effettivo contrasto della delittuosità, delegato a sua volta ad altri uffici (soprattutto la Squadra mo-

Tav.1 Tipologia degli interventi "utili" delle volanti su chiamate al 113 nel 1997 nelle principali regioni.

1997	omicidi	*%t*	rapine	*%t*	furti	*%t*	risse e lesioni	*%t*	litigi	*%t*	stupefacenti	*%t*	socc. pubbl.	*%t*	veicoli rinvenuti	*%t*	totale
Italia 1995	447	*0*	13782	*2*	132968	*23*	13779	*2*	83586	*15*	18024	*3*	259124	*45*	48071	*8*	569781
1996	442	*0*	17489	*3*	136143	*27*	15140	*3*	82406	*16*	13171	*3*	203920	*40*	35588	*7*	504299
1997	366	*0*	13673	*3*	168881	*35*	12843	*3*	76847	*16*	11535	*2*	163138	*34*	33294	*7*	480934
Em.-Rom.	29	*0*	651	*2*	6266	*23*	798	*3*	3919	*14*	1418	*5*	12011	*44*	2312	*8*	27404
Toscana	11	*0*	288	*1*	11532	*39*	541	*2*	3952	*13*	787	*3*	10927	*37*	1463	*5*	29501
Liguria	8	*0*	116	*1*	4301	*35*	787	*6*	3869	*32*	589	*5*	1906	*16*	678	*6*	12254
Veneto	5	*0*	408	*1*	10671	*36*	572	*2*	4376	*15*	840	*3*	11358	*38*	1444	*5*	29674
Lombardia	19	*0*	1707	*5*	12592	*35*	552	*2*	6322	*18*	1283	*4*	5996	*17*	7385	*21*	35856
Piemonte	21	*0*	662	*2*	10028	*35*	1119	*4*	6917	*24*	381	*1*	7890	*27*	1721	*6*	28739
Lazio	21	*0*	2043	*2*	66586	*58*	3653	*3*	20957	*18*	1662	*1*	12416	*11*	8008	*7*	115346
Campania	136	*0*	5400	*10*	21615	*38*	2374	*4*	7754	*14*	1449	*3*	16004	*28*	1713	*3*	56802
Puglia	34	*0*	351	*2*	4780	*22*	390	*2*	2667	*12*	524	*2*	10382	*47*	2984	*13*	22112
Sicilia	36	*0*	1246	*2*	6611	*11*	431	*1*	7252	*12*	494	*1*	42060	*69*	2388	*4*	60518

Fonte: Nostra elaborazione a partire da dati forniti dal Servizio controllo del territorio e volanti della Direzione centrale della polizia criminale. Roma

Tav. 2 Interventi "utili" delle volanti su richiesta al 113 in alcune città nel 1997.

	omicidi	*%t*	rapine	*%t*	furti	*%t*	risse e lesioni	*%t*	litigi	*%t*	stupefacenti	*%t*	socc. pubbl.	*%t*	veic. rinvenuti	*%t*	totale
Torino	15	*0*	510	*4*	4369	*34*	728	*6*	4917	*38*	139	*1*	1038	*8*	1288	*10*	13004
Genova	6	*0*	96	*1*	2577	*34*	594	*8*	3092	*41*	171	*2*	383	*5*	594	*8*	7513
Milano	10	*0*	1357	*7*	6760	*33*	124	*1*	3679	*18*	476	*2*	1558	*8*	6409	*31*	20373
Venezia	2	*0*	93	*2*	1327	*27*	218	*4*	1712	*34*	322	*6*	1163	*23*	156	*3*	4993
Bologna	5	*0*	156	*3*	1185	*25*	188	*4*	751	*16*	239	*5*	730	*15*	1525	*32*	4779
Firenze	1	*0*	140	*2*	4208	*59*	175	*2*	840	*12*	274	*4*	532	*7*	976	*14*	7146
Roma	20	*0*	1948	*2*	64921	*59*	3587	*3*	20068	*18*	1624	*1*	10111	*9*	7721	*7*	110000
Napoli*	62		1957						3301		872		16696		6122		37007
Bari	27	*1*	152	*6*	1289	*50*	92	*4*	311	*12*	63	*2*	98	*4*	524	*21*	2556
Palermo	13	*0*	761	*2*	1584	*4*	65	*0*	6035	*15*	105	*0*	31608	*77*	831	*2*	41002
Catania	16	*0*	315	*4*	660	*9*	34	*0*	140	*2*	77	*1*	4823	*68*	991	*14*	7056
Cagliari	2	*0*	45	*2*	669	*29*	21	*1*	283	*12*	193	*8*	655	*28*	457	*20*	2325
Reggio C.	3	*0*	68	*3*	191	*9*	78	*4*	178	*8*	68	*3*	1300	*61*	256	*12*	2142

Fonte: Servizio controllo del territorio, Direzione centrale polizia criminale.

**I dati di Napoli per singoli reati sono calcolati a partire dal solo dato totale fornitoci*

bile). Nelle situazioni in cui la Squadra mobile si occupa anche del contrasto della piccola delittuosità, le volanti sembrano coprire maggiormente l'area del soccorso pubblico, con oscillazioni tra un'azione che alcuni considerano da operatori sociali e che altri invece vorrebbero da sceriffi o rambo della strada. Ma è anche vero che a volte le volanti operano ancora come strumento della squadra mobile, trascurando l'interazione con i cittadini e perseguendo invece l'azione di osservazione e contrasto della criminalità più o meno visibile.

In alcune città, la percentuale degli interventi per litigi (in famiglia o tra vicini, ecc.) è piuttosto alta e corrisponde a un numero relativamente alto di persone denunciate per la categoria "altri delitti", un fenomeno che a sua volta conferma l'assenza di mediazione sociale e la sua sostituzione con l'azione di polizia.

3. La "nuova esplosione" del sicuritarismo a Milano

I fatti accaduti a Milano a partire dall'inizio del 1999 possono essere considerati emblematici della riproduzione delle "esplosioni" del sicuritarismo e dei suoi effetti. Ricordiamo brevemente che Milano aveva già conosciuto vari momenti di "allarme sicuritario". Dopo un periodo più o meno "tranquillo", il succedersi di nove omicidi all'inizio del 1999 ha rappresentato per i media e alcuni attori del sicuritarismo l'occasione giusta per scatenarsi con titoli deliranti, quasi avessero sofferto di una "lunga crisi d'astinenza". Come in passato, i media sono diventati di nuovo il luogo di coagulo dei vari attori di una mobilitazione sicuritaria, che nei fatti ha coinvolto solo un'esigua minoranza della popolazione. Ecco alcuni stralci di articoli significativi di quotidiani nazionali: "la Repubblica", 10/1/99: Milano, *L'assalto dei banditi*.

Nove delitti in nove giorni. Tabaccaio ucciso per aver reagito. L'uomo è stato freddato davanti alla fidanzata, ferito anche lo zio. Al mattino assassinato un uruguaiano.

In questo articolo l'autore, noto giornalista di nera e di giudiziaria, considerato vicino al centro-sinistra milanese, comincia il suo articolo così:

> *Sangue* sui tavolini, *sangue* sul pavimento del bar tra il bancone e le *slot machine*. Eccola, *la violenza senza volto* che dall'inizio dell'anno ha *azzannato* Milano. Eccola che viene allo scoperto, e stavolta colpisce in pieno giorno, tra la gente [...], *nella pace di un sabato pomeriggio*.

L'autore prosegue descrivendo il fatto come se fosse stato presente all'assassinio e, dopo aver appreso che si trattava di giovani italiani, non esita a indicare la zona di residenza, secondo la consueta prassi giornalistica della criminalizzazione etnica o geografica: "Quando parte l'allarme i due del passamontagna sono già lontani, *verso i quartieri dormitorio di Sesto e di Cologno Monzese*".

Ecco la descrizione della rivolta, in cui si giustifica il fatto che "la gente" se la prenda con gli immigrati, anche se si sa che sono italiani, anzi no, si precisa, sono "*pugliesi*" (dunque stranieri interni):

> Quando in via Derna arriva Riccardo De Corato, il vicesindaco di An, che pure nei giorni scorsi non era stato tenero nel puntare il dito contro gli immigrati, si trova davanti gli abitanti della via che in *trecento* gli urlano addosso: "*Basta slavi, basta albanesi, portali a casa tua, a casa di D'Alema*". Fa niente se stavolta si sa per certo che non c'entrano né gli immigrati clandestini né quelli regolari, e che i due del passamontagna parlavano italiano, pulito, chiaro, *solo un netto accento pugliese* come parlano pugliese, calabrese o siciliano la gran parte degli abitanti di questo lembo nord di Milano. Il nemico sono ugualmente gli stranieri *che vivono ai margini e fuori dalla legge e che anche da queste parti ci sono, tanti, e con sempre meno timori reverenziali*. E davanti al sangue di Ottavio, che nel quartiere tutti avevano visto crescere, è contro gli stranieri che *parte la rivolta*, "*qui c'è la guerra*, ma armati sono solo loro, noi non ci possiamo difendere". "La gente non si faccia prendere dal panico", aveva appena finito di dire Gerardo D'Ambrosio. E panico, psicosi, fino a ieri pomeriggio ne circolavano davvero poco o niente, anche se *il tassametro dei morti ammazzati* aveva continuato a macinare: alle quattro del mattino, in via Bruzzesi al Lorenteggio, il *morto numero 8* con un uruguaiano ammazzato in modo selvaggio. [...] Prima di sera la polizia annuncia che sono stati un fratello e una sorella che vivevano nell'appartamento e che poi sono fuggiti: *il perché non si sa ma c'è forse dietro un giro di prostituzione, d'altronde a Milano i fiolos uruguaiani erano stati i primi, qualche anno fa, a reinventare il racket del marciapiede*. Chiarito prima di sera anche l'altro fattaccio della notte, la *sparatoria da Far West* che all'una scoppia in un bar un po' malfamato in pieno centro. [...] Due gruppi di croati si danno appuntamento nel bar *per discutere di droga e di marchette, invece di parlare tirano fuori i revolver e cominciano tutti a sparare*. [...] Il questore Giovanni Finazzo giustamente convoca una conferenza stampa per fare sapere che le indagini hanno avuto successo: ma proprio mentre i giornalisti stanno per entrare arriva la notizia del povero tabaccaio ammazzato in via Derna. *Anche in Questura si ha in fretta la sensazione che questo omicidio può segnare una svolta, una rottura nello stato d'animo della città*. E così la conferenza stampa di Finazzo diventa soprattutto un invito alla calma, "è importante

– dice il questore – che la città non perda la tranquillità", ma poi ammette: "Siamo di fronte a banditi per cui la vita umana non vale niente". In via Derna intanto *la gente urla: "Ci vuole la legge del taglione"*.

Come d'abitudine in questi casi, i quotidiani hanno fatto a gara per sparare i titoloni più altisonanti (assai simili a quelli visti in precedenti occasioni),[22] senza preoccuparsi di "copiarsi" a vicenda: il "Corriere" aveva fatto il grosso titolo a tutta pagina "Far West", ma solo nella prima pagina milanese; l'indomani "la Repubblica" lo riprende sulla prima pagina nazionale. Per "l'Unità", l'"improvvisa esplosione della criminalità a Milano" è un fenomeno che riguarda tutta l'Italia. Dopo aver letto solo in quest'ottica la relazione d'inaugurazione dell'anno giudiziario avvenuta l'11 gennaio 1999 a Milano, i giornali segnalano comunque che le osservazioni sull'aumento della criminalità, attribuito agli immigrati, sono state aggiunte all'ultimo momento. La giunta Albertini-De Corato cerca di cavalcare la "rivolta", anche se sembra nutrire qualche timore di esserne travolta. Il sindaco non risparmia i toni forti contro gli immigrati e infine anche il presidente del consiglio D'Alema, insieme ad alcuni ministri, sente il dovere di venire a Milano due volte per promettere rinforzi alla polizia e la grande "innovazione" dell'interconnessione tra le centrali operative della polizia e dei carabinieri. Alla fine della sua seconda visita alcuni giornalisti scrivono che avrebbe espresso apprezzamento per il sindaco Albertini. Affermando, anche per distinguersi dal primo cittadino milanese e dal Polo, che non si può dare la colpa di tutto agli immigrati e che bisogna fare attenzione a non alimentare il razzismo, i responsabili del governo si impegnano comunque a sviluppare innanzitutto la repressione dell'immigrazione clandestina, tema che resterà centrale nel corso di tutto il 1999, anche nelle occasioni in cui il dibattito era incentrato sull'integrazione.

Il succedersi improvviso di nove omicidi in dieci giorni è ovviamente uno di quei fatti di cui appare ridicolo cercare una logica razionale; gli stessi inquirenti ne sono stati subito consapevoli. Tuttavia per i cronisti, il sindaco, il suo vice e l'"opinione pubblica" in genere non c'è dubbio sul fatto che il degrado della sicurezza sia originato dal fenomeno immigratorio. Nessuno, tranne qualche rarissima voce isolata (tra cui don Rigoldi), ha sottolineato che se dei giovani balordi sparano per nulla, ciò è probabilmente dovuto al fatto che non hanno alcuna "professionalità" delinquente, che non sanno dosare la violenza, sono allo sbando. E nessuno sembra chiedersi se tutto questo non sia rivelatore di due aspetti: l'insufficienza o l'assenza di politiche e azioni sociali credibili nei confronti dei giovani, da un lato, e la preferenza accor-

data a risposte repressive da parte di polizie che non sembrano saper più governare le regole del disordine, dosando il ricorso alla violenza. Dopo anni di intensificazione dell'attività repressiva e di crescente controllo del territorio da parte di polizie sempre più incalzate da un'"opinione pubblica" sicuritaria, si è infatti prodotta "terra bruciata", cioè una situazione in cui mancano luoghi, occasioni, forme e attori per le più svariate mediazioni e per la modulazione dei controlli, la cui elasticità è indispensabile alla sopravvivenza di tutti. Va dunque in crisi la funzione fondamentale della polizia, quella che J.J. Gleizal chiama: "il luogo dove la società gestisce il disordine il meglio possibile".[23]

La tesi sull'invasione dell'immigrazione criminale sembra trovare giustificazione anche nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario a Milano. L'11/1/99, l'avvocato generale G. De Luca, a tale proposito ha dichiarato:

> L'attenzione è stata, altresì, focalizzata sui nuovi soggetti criminali anche di origine extracomunitaria ormai stabilmente presenti sul territorio con una particolare attenzione ai gruppi albanesi radicati, diffusi e caratterizzati da connotati di chiara matrice mafiosa. A tale ultimo riguardo va osservato che le indagini attualmente in corso sembrano comprovare sul fronte dei rapporti tra i nuovi soggetti criminali, anche di origine extracomunitaria, e vecchie formazioni, un modello operativo che, connotato in una prima fase da collegamenti occasionali e personali, ben presto evoluti verso una situazione conflittuale, perviene ora a forme di vera e propria collaborazione con possibile inversione dei ruoli tradizionali con, per esempio in un caso isolato ma paradigmatico, i calabresi in posizione subordinata, fatto assolutamente nuovo nel panorama lombardo della criminalità, rispetto agli albanesi e agli egiziani.

Va notato che, almeno sino a oggi, non si è assistito ad alcun processo a carico di "extracomunitari" che prevedesse tra i capi di imputazione l'associazione criminale di stampo mafioso. Come testimoniano vari poliziotti, da tempo, in tutte le città, i confidenti stranieri provenienti da ogni piccolo gruppo di immigrati sono cresciuti di numero, in quanto si ha a che fare con persone in condizioni giuridiche precarie, quando inesistenti, facilmente ricattabili, alla ricerca di una qualsiasi occasione per garantirsi la sopravvivenza. Le polizie sanno tutto degli immigrati, anche perché con loro possono usare tranquillamente metodi disinvolti. In questo contesto, affermare che i membri della 'ndrangheta sarebbero ormai "subordinati" alle bande di immigrati appare come un ennesimo favore al sicuritarismo di sapore razzista.

Eppure tante esperienze del passato suggeriscono che quando l'a-

nomia e la devianza vengono trattate con il solo bastone, inevitabilmente si finirà con il riempire le carceri di "dannati della metropoli" che entrano ed escono di continuo (in particolare i tossicodipendenti) e che spesso tendono ad autocriminalizzarsi, anche perché nessun'altra possibilità viene loro offerta. Va poi ripetuto che quest'andamento della politica e della pratica della sicurezza è ormai da anni comune a tutti i paesi dominanti, anche perché il business del sicuritarismo rende certamente molto di più dei finanziamenti all'assistenza sociale. È paradigmatico che in tale contesto siano proprio gli immigrati a essere tra i più criminalizzati e inevitabilmente i più autocriminalizzati, con un effetto di occultamento dell'esclusione sociale degli stessi autoctoni e di difesa degli interessi forti. Intanto il clima da caccia alle streghe diffonde il terrore anche tra immigrati ben inseriti da anni a Milano. Ecco cosa scrive "la Repubblica", pagina di Milano del 21/1/99:

> "Io, impiegato egiziano recluso in casa." "Io mi chiudo in casa e non esco più". Frase ascoltata fino alla nausea in questi giorni in cui a Milano sembra calato il coprifuoco. Ma fa un effetto diverso se a pronunciarla è un extracomunitario. Khaled è stato fermato e perquisito sotto casa, sotto gli occhi dei vicini e dei suoi figli. "Mi sono vergognato come un ladro perché vivo lì da sei anni a farmi vedere così mani al muro la gente pensa di tutto. Parlando con gli amici ho sentito raccontare le stesse cose (successe a me) – dice Khaled –: hanno tutti un lavoro, sono in regola, ma vengono continuamente fermati e perquisiti e hanno deciso di non uscire più la sera: troppo pericoloso, la gente ci odia, la polizia ci ferma continuamente. [...] A un amico che ha la cittadinanza italiana dal 1982, malgrado i poliziotti gli avessero controllato la carta d'identità italiana, gli hanno chiesto il permesso di soggiorno! "Ce ne torniamo in Egitto. Non era quello che sognavo, non sarà facile ripartire da zero. Ma è meglio che vivere in un luogo dove non ti giudicano dal tuo comportamento ma dalla tua faccia."

È in questa situazione che i dirigenti e gli operatori della questura meno inclini ad adottare metodi sbrigativi nella repressione degli immigrati e degli esclusi sono stati trasferiti e di fatto declassati per lasciare posto ai più solerti nell'abbracciare i metodi della "tolleranza zero", invocata dal sindaco Albertini. Questi si è anche premurato di andare più volte a render visita al "mitico" Giuliani per capire le strategie perseguite a New York. E come riporta la pagina milanese de "la Repubblica", dall'inizio dell'anno in poi le polizie della città hanno cominciato a gareggiare nella pratica repressiva, al punto che numerosi operatori di polizia, aderenti a ben sette sindacati differenti, o anche non sindacalizzati, hanno finito per ribellarsi apertamente,[24] provocan-

do persino un'ispezione ministeriale. Ecco cosa confidano questi operatori a una giornalista de "la Repubblica":

> [Nelle ultime settimane] l'ordine dall'alto è: bisogna fare il maggior numero di arresti possibile, a qualsiasi costo. E va cambiato metodo. Da sempre, in caso di arresti facoltativi e di fermi per cui c'erano dubbi, si consultava il magistrato di turno. Adesso, per disposizioni superiori, non lo si chiama più. Bisogna stringere le manette punto e basta, per far numero. Ma così c'è il rischio di eccessi e di forzature, oltre che di attriti con l'autorità giudiziaria.[25]

Nello stesso periodo vari operatori sociali di S. Vittore hanno fatto sapere che sempre più arrestati condotti a S. Vittore dalla polizia ma anche dai carabinieri erano malconci perché malmenati dai poliziotti. Sempre la stessa giornalista, qualche mese dopo, è riuscita a ricostruire i dati degli arresti e ha potuto constatare che la percentuale di quelli non convalidati dall'autorità giudiziaria aveva raggiunto livelli mai conosciuti. Ecco cosa ha detto uno dei magistrati di turno addetto alla convalida degli arresti:

> Ormai ci ho fatto l'abitudine, brontola in Procura una dei pubblici ministeri più esperti, quando mi capita di essere di turno a fine mese le forze di polizia mi subissano di arrestati perché devono chiudere le statistiche mensili e hanno bisogno di fare un po' di numeri. Per non parlare di quel che succede quando si è di turno nei giorni tra Natale e San Silvestro e le statistiche che interessano ad agenti e carabinieri sono quelle annuali.[26]

La conferma ancora più esplicita e più autorevole di questi gravi abusi da parte delle polizie è arrivata l'1/7/99 con l'intervista del procuratore aggiunto, Pomarici:

> Quelli che oggi vengono definiti arresti facili non sono una novità, anzi. In questo ultimo periodo il fenomeno può essersi accentuato, ma si tratta di un problema che c'è sempre stato. Mi riferisco, e questo sia chiaro, tanto alla polizia quanto ai carabinieri. [...] È un sistema preoccupante, una tendenza che va invertita immediatamente. Non molti giorni fa un sostituto procuratore mi ha riferito di un fatto grave: la polizia aveva fermato due persone e si era rivolta a lui per chiedere cosa fare. Il pubblico ministero aveva detto che non c'erano gli estremi per metterli agli arresti. Ma nonostante ciò quei due sono stati messi dentro. Il pm cosa ha fatto? Niente. Non poteva fare nulla, perché l'arresto rientra legittimamente nelle competenze attribuite dalla legge agli ufficiali di polizia giudiziaria. Ha solo aspettato che gli arrivasse la notizia di reato e li ha fatti scarcerare. No,

nessun provvedimento è stato chiesto. Il sostituto procuratore era molto indispettito, ma un provvedimento disciplinare sarebbe stato decisamente sproporzionato.[27]

L'estate 1999 è diventata un inferno per la stragrande maggioranza degli immigrati a Milano. Costretti a dimostrarsi iperattivi, in una città in parte deserta, polizia e carabinieri hanno programmato il progetto "Estate sicura". Ecco cosa ne scrive ancora a fine agosto "la Repubblica di Milano" (25/8/99, pag. V):

> Zone a rischio a setaccio: pochi cadono nella rete. Poliziotti e carabinieri continuano a fare a gara nell'organizzare blitz e controlli mirati, cercando di inventarsi ogni giorno nuovi obbiettivi e di diversificare l'offensiva. Gli uomini dell'arma hanno privilegiato i mezzanini del metrò e gli scali ferroviari minori. Quelli della questura hanno militarizzato la Centrale e le aree limitrofe. Risultati? Stando ai dati forniti all'arma, ogni carabiniere ha in media controllato 2,6 persone, per un totale di 400 identificati, inclusi 2 spacciatori arrestati a Lambrate, 6 venditori di bionde pescati con 5 kg di sigarette, 2 immigrati già colpiti da decreto di espulsione e per questo finiti in via Corelli. Gli 80 poliziotti che hanno circondato la Stazione Centrale, mentre i colleghi della Polfer entravano all'interno, hanno invece rastrellato 140 tra tossici, sbandati e stranieri. Altre 60 sono state controllate passando a setaccio quattro alberghi della zona, un centro telefonico per chiamate all'estero, un chiosco, un bar, due vecchie roulotte e un furgone usati come rifugi e come alcove.

In effetti, dopo settimane e settimane di "blitz" e di "arresti facili", gli arrestabili restano pochi. Come hanno mostrato i volontari che sono riusciti a visitare il centro espellendi di Milano, in via Corelli, anche gli internamenti in questo centro sono stati "facili", e hanno coinvolto persino immigrati in attesa di beneficiare della sanatoria, confusi con i clandestini.[28] Emerge allora il sospetto che di fatto il centro possa essere diventato una sorta di prigione fuori dallo stato di diritto, in cui le polizie depositerebbero i soggetti raccolti per strada durante la notte e sospetti solo perché stranieri.

Assai grave è stata nel 1999 la persecuzione quasi sistematica degli immigrati regolari che semplicemente hanno cercato di organizzare momenti di divertimento nei parchi pubblici della città. Da anni, buona parte degli immigrati peruviani, filippini e di altre nazionalità hanno infatti preso l'abitudine di riunirsi soprattutto la domenica nei parchi milanesi, peraltro scarsamente frequentati in particolare durante il

periodo estivo.[29] In effetti, i parchi sono gli unici luoghi dove gli immigrati possono riunirsi in grande numero, giocare, ballare, mangiare, insomma divertirsi e stare insieme, vista la totale mancanza di locali a loro accessibili. Ma, nell'estate 1999, le polizie hanno organizzato continue retate nei parchi intimando a tutti gli immigrati di andarsene, fermandone, denunciandone e arrestandone a decine, come se si trattasse di "adunate sediziose" o di riunioni di delinquenti finalizzate a commettere chissà quali reati. A molti è stato imputato il reato di commercio illegale di bevande e cibarie, ad altri quello di assembramento non autorizzato, di schiamazzi o disturbo della quiete pubblica, ad altri ancora quello di sospetta ricettazione, perché non in possesso di scontrini che comprovassero l'acquisto di mangianastri, lettori, cassette e CD. In altri termini, anche il più elementare diritto di andare a divertirsi nei parchi sembra ormai negato agli immigrati, anche se regolari.

Nel settembre e nell'ottobre del 1999, le campagne di stampa che avevano accresciuto l'allarme verso la criminalità attribuita agli immigrati, ma anche ai marginali italiani, hanno continuato a ripetersi e a giustificare nuovi finanziamenti presso il ministero dell'Interno, nonché la riscrittura in senso sempre più repressivo del "pacchetto sicurezza" in discussione al Parlamento e la rincorsa tra Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord, i commercianti di Billé, i Ds e anche i cossuttiani, a colpi di giornate per la sicurezza. La campagna dei giornali si è articolata con ampi servizi su varie città. Così, per esempio, "la Repubblica" del 27/9/99, dedica la pagina 23 a Padova; l'occhiello dice: "Rari gli italiani nel ghetto di via Anelli. Tra tunisini e nigeriani è scontro tribale continuo e sanguinoso" (e il titolo recita: "Padova, tamburi di guerra nel quartiere degli africani").

Nonostante la sua completa infondatezza, l'argomento secondo cui le misure alternative alla carcerazione avrebbero permesso ai beneficiari di delinquere liberamente conosce in questo periodo un crescente successo. Come spiega il direttore del carcere di S. Vittore, L. Pagano, in un intero anno i detenuti che hanno beneficiato della legge Simeone sono stati circa una decina! Ciononostante, il ministro comunista Diliberto annuncia la sua "svolta" in un'intervista a "la Repubblica" del 16 settembre 1999, proclamando la sua ostilità alle "scarcerazioni facili", la necessità di un "freno alla concessione di benefici" e il suo assenso all'istituzione del "braccialetto elettronico", oltre che all'idea di usare maggiormente le norme antimafia contro la "criminalità degli immigrati".

Evidentemente "ben consigliato" da esperti in comunicazione, il

governo ha allora pensato di creare un evento per certi versi "storico": la riunione di tutti i prefetti, questori e comandanti provinciali dei carabinieri e della guardia di finanza. Un'occasione in cui il capo del governo ha legittimato di fatto le rivendicazioni sicuritarie, parlando di "emergenza criminalità intrecciata all'immigrazione" e promettendo dunque nuove risorse alle polizie, oltre che norme più repressive.[30] Contro l'evidenza delle stesse statistiche fornite dalle polizie, che per l'appunto segnalano un calo della delittuosità, allineandosi con quanto dicono i media D'Alema afferma: "La criminalità diffusa è in crescita e si intreccia con l'immigrazione generando nuove forme e arrivando in zone del paese tradizionalmente tranquille".

Il bombardamento mediatico è talmente a senso unico da far sì che che ogni piccola notizia o fatto che contraddica clamorosamente la tematizzazione sicuritaria-razzista passi inosservato e non trovi alcuno spazio o peggio venga rovesciato. Ma ecco come uno dei più noti e "anziani" operatori sociali di Milano, Maurizio Rotaris (SOS Stazione Centrale della Fondazione Exodus di don Mazzi), interpreta l'ascesa del sicuritarismo in una e-mail che mi ha inviato in risposta ad alcune mie considerazioni sulla situazione milanese:

> La tua analisi sulla sicurezza a Milano pecca un po' di ingenuità se non coglie un elemento fondamentale. Ovvero: prima si creano condizioni di abbandono e di non gestione di fasce sociali attraverso politiche di disinvestimento, disattenzione, corruzione e confusione, poi si gioca la carta politica della sicurezza proprio su quelle fasce. Ciò che può essere visto come esito infausto di politiche sbagliate, lo ritengo esito desiderato di una strategia politica di destabilizzazione che crea volutamente insicurezza sociale su quelle fasce e nella popolazione, per poter poi richiamarsi ai criteri di sicurezza dei poteri "forti". Io non penso che esista un difetto sanabile nella politica neoliberista di sicurezza, ma all'inverso credo che esista una precisa strategia politica nel creare condizioni di insicurezza, per poter poi meglio utilizzare con ampio consenso politiche di sicurezza. Quindi nessun errore, diciamolo, strategia. Prendiamo tre esempi fra i tanti. Alcune maxi operazioni antidroga su grosse concentrazioni dal 1989 al 1999: Parco Lambro, Stazione Centrale, Piazza Vetra, Parco delle Cave. In ognuno di questi episodi vengono utilizzati ingenti forze militari per affrontare annosi e sedimentati fenomeni di spaccio all'aperto. Le azioni vengono accompagnate da ampio lavoro di immagine. In alcuni casi vengono addirittura utilizzati elicotteri e corpi speciali. L'effetto dell'azione forte, concentrata sul singolo punto, è la dispersione del fenomeno su tutto il territorio circostante, non già il suo controllo, nemmeno il desiderato effetto repressivo, né una mirata azione anticrimine, ma la frammentazione dei traffici stessi sul territorio. Ne segue la protesta dei cittadini delle nuove zone in-

teressate dalla dispersione che chiedono ovviamente maggior sicurezza. Il copione è sempre lo stesso: il Comitato di zona chiede sicurezza, le Forze dell'ordine intervengono, il fenomeno si sparpaglia e si costruiscono altri Comitati di zona che chiedono sicurezza con gran gioia di De Nicola e Co. [consigliere comunale An, già leader dei comitati sicuritari]. Così è accaduto per tutte le operazioni descritte. Invece in anni precedenti c'erano state efficaci azioni anticrimine di dimensioni più ridotte, ma di più alto livello investigativo e repressivo, in zone specifiche, a partire dai primi anni novanta contro n'drangheta, sacra corona unita e organizzazioni nostrane. La capillarità dell'azione si svolse a raggiera su tutto l'arco della città e portò con buoni successi allo smantellamento di numerose roccaforti della criminalità autoctona [i dirigenti di polizia che realizzano queste operazioni sono di fatto allontanati da Milano perché poco inclini ad assecondare la demagogia delle campagne sicuritarie con tanti arresti facili; *N.d.A.*]. Su numerose "piazze" bonificate dall'azione antimafia e in territori lasciati apparentemente scoperti dalle organizzazioni nostrane, ecco che vanno a insediarsi gli "stranieri", provenienti in gran parte dalla dispersione operata dalle maxi operazioni descritte sopra. Strano meccanismo per un'azione che dovrebbe essere stata coordinata e intelligente. Possiamo immaginare che con gli strumenti e i mezzi che l'azione anticrimine ha dimostrato di possedere in talune situazioni, vedi per esempio nell'azione contro le "nostre" organizzazioni, tutto d'un tratto siano venuti meno gli strumenti operativi e di intelligenza strategica? Di fatto il risultato è l'aver lasciato in mano le situazioni a organizzazioni con più gestori e di più difficile individuazione. Si dimostra in tal modo come la volontà di spettacolarizzazione espressa con le maxi operazioni tanto gradite dai cittadini sia stata di fatto un gravissimo ostacolo al lavoro anticrimine, quello vero, mirato. Ma la città ha le "sue esigenze di sicurezza" che deve veder rappresentate con dispiegamento di forze: da Palermo a Trento il copione dell'uso del dispiegamento militare non sortisce alcun effetto pratico, ma piace a tanti.
Questione albanesi 1991/92. Prima ondata degli arrivi sulle coste italiane. La Prefettura predispone l'accoglienza previa schedatura e invio in campi profughi fuori Milano. Esito dell'operazione, fuggi fuggi dai campi profughi e ritorno a Milano. Lungo periodo di "non visibilità" e abbandono di questa massa di disperati, poi dopo 5 anni iniziano a manifestarsi i segnali dell'organizzazione di alcuni in attività illegali. Ci si chiede come sia possibile immaginare diversamente. Prima l'accoglienza, poi l'abbandono totale per anni; "tanto non danno fastidio"; ed alla fine il fenomeno diventa visibile, quando ormai si è diffuso nella città: bambini agli incroci a chiedere l'elemosina, bambine a battere su tutta la circonvallazione. Qual è l'intelligenza strategica dell'operazione sicurezza quando l'abbandono dei disperati ha consentito alle organizzazioni criminali di costruire basi stabili?
Questione immigrazione 1993: in poche ore la neonata giunta Formentini porta a zero il budget comunale per l'immigrazione, smantella i centri di

accoglienza e butta in mezzo alla strada centinaia di immigrati, fra essi alcuni saranno pur già stati dediti ad attività illecite, ma certamente molti altri avevano intrapreso il difficile percorso dell'integrazione sociale. Tutti in mezzo alla strada con elevati livelli di rischio per se stessi e la collettività. Risultato: la creazione di sacche di marginalità poco controllate, se non del tutto sfuggenti a meccanismi di controllo. Anche in questo caso non si capisce quale intelligenza ci sia stata dietro a operazioni di questo tipo, se non per dar fiato alla fanfara leghista o per dar voce alle frange più radicali e intolleranti della Milano che diceva "no all'immigrazione". Risultato clandestinizzazione sempre maggiore e sempre più difficile da controllare.
Arriviamo a oggi, 1999: a fronte del continuo richiamo all'allarme criminalità e alla sicurezza antimmigrazione si osservano incessanti fenomeni migratori di massa, transitori e stanziali. Masse di persone: da un anno in Stazione per esempio osservo un incredibile aumento di centinaia di ucraini, moldavi, russi, che vagano in situazioni di abbandono e di "non visibilità" per la città. Anche l'ultimo arrivato dei miei volontari in pochi giorni conosce la situazione e si pone delle domande: visti turistici rilasciati in Ucraina dall'ambasciata italiana di Kiev a migliaia di persone, organizzazioni che dirigono il traffico, tariffe e itinerari dei viaggi, prezzi e debiti contratti. Si sa tutto. Centinaia di persone a quanto pare invisibili per chiunque, eppure basta guardare con un attimo più di attenzione una delle tre piazze della Stazione Centrale, le più battute dall'operazione d'immagine della sicurezza e ci si chiede subito cosa facciano lì quelle centinaia di stranieri con visto turistico scaduto da tempo, fermi per mesi e mesi. Che siano avanguardie dell'Armata rossa o spie del dossier Mitrokin? O persone povere attirate in Italia da organizzazioni senza scrupoli, genericamente definite "passatori" che nessuno pare sia intenzionato per ora a cercare? L'opinione generale rassicurante li definirebbe "normali flussi di migrazione", ma molti li vediamo per anni al bivacco, li sappiamo in miseria, sfruttati e ricattati. Per ora all'intelligenza dell'operazione sicurezza non interessa né i servizi sociali, né le organizzazioni che stanno dietro al traffico, né gli organi di polizia. Chisse-ne-frega, lasciamole lì abbandonate nella città, finché non ci sarà il problema. Fra tre anni poi andranno bene per parlare della mafia russa. Delle due l'una, o è imbecille la politica di sicurezza antimmigrazione o è strategico lasciare degradare i fenomeni legati all'immigrazione nella speranza che sfocino nella criminalità per rinforzare il bisogno di sicurezza nella popolazione. La mia osservazione di migliaia di clandestini in dieci anni mi fa pensare alla seconda ipotesi.

Ed ecco infine una significativa annotazione di L. Pleuteri a proposito del "consuntivo" di un anno caratterizzato dalle "manette facili":

"Nell'analisi del procuratore generale Francesco Saverio Borrelli, la Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, su questi delicati temi c'è

un passaggio breve ma eloquente. Testualmente, riferendosi alle manette per reati di droga, Borrelli osserva: gli arresti per la violazione alla legge sugli stupefacenti (oltre il 40 per cento del totale) "impegnano in misura forse, sotto alcuni profili, discutibile l'attività delle polizie, consentendo a queste di soddisfare le *ansie statistiche* delle rispettive scale gerarchiche". E il provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, responsabile di tutte le prigioni lombarde, nel contributo allegato alla stessa Relazione evidenzia: "risulta elevatissimo – parole del dottor Felice Bocchino – il numero di arresti non convalidati che, comunque in una situazione di sovraffollamento, comportano oltre a problemi di allocazione, notevole dispendio di personale". Altre risposte si possono cercare nelle statistiche annuali di San Vittore. Nel 1999 polizia e carabinieri hanno portato dentro 6173 persone di cui 3663 stranieri (cioè il 59,3%). 7,2% degli italiani e 9,7% degli stranieri sono stati subito rimessi in libertà per arresto "illegale" o comunque "non convalidato". "Spesso – spiega proprio uno dei giudici preliminari – ci arrivano arresti che non stanno né in cielo né in terra, lesivi della libertà individuale. E noi non possiamo che non convalidarli. Queste situazioni, però, comportano anche una grande perdita di tempo." Un caso limite è di qualche settimana fa: viene arrestata una donna di sessant'anni, marocchina. L'accusa: è una falsaria, la figlia ha in casa un apparecchio per fabbricare documenti. Ma a San Vittore viene trovata – e poi scarcerata – una donna vestita con gli abiti tradizionali che non parla una parola d'italiano e che è analfabeta. Come poteva, incapace di leggere e di scrivere, produrre atti e certificati falsi?[31]

Note

1 Si veda M. Barbagli (a cura di), *Egregio Signor Sindaco*, cit.

2 Fra gli autori che in proposito mi sembra abbiano proposto contributi significativi, si vedano Ph. Robert, *L'insécurité: représentations collectives et question pénale*, "L'Anné sociologique", 1990, 40, pp. 313-330; Ph. Robert e M.L. Pottier, *On ne se sent plus en sécurité*, "Revue Française de Science Politique", 1997, 47/6, pp. 707-740 e soprattutto A. Rea, cit.; per altri riferimenti bibliografici si vedano i siti http://www.msh-paris.fr/cesdip/ e http://www.msh-paris.fr/gern/

3 Si vedano in proposito P. Bourdieu, (a cura di), *La misère du monde*, Seuil, Paris 1993; L. Wacquant, cit.; Dal Lago, *Non persone*, cit.

4 Come mostrano per esempio anche alcune lettere pubblicate da M. Barbagli, *Egregio Signor Sindaco*, cit., la rivendicazione di "più sicurezza", accompagnata dalla critica alle autorità che non la capirebbero perché salvaguardate da una posizione di iperprotezione, si traduce palesemente nella volontà di accedere al rango dei dominanti e non in un'aspirazione all'eguaglianza tra tutte le persone di una società

locale rispetto al "diritto alla sicurezza" (si vedano in particolare le lettere di critica all'opinione espressa dalla moglie di Prodi e altre nei confronti del sindaco Vitali).

5 Mi pare per esempio emblematico che la recente attenzione per tale domanda come per le vittime trascuri l'analisi dei soggetti a cui sono attribuiti comportamenti o atti che provocherebbero l'ascesa dell'insicurezza reale e immaginaria. In particolare viene trascurato che buona parte di questi comportamenti o atti devianti sono una sorta di reazione disperata al perbenismo dei cittadini, che invocano più sicurezza. È quindi questo conflitto che dovrebbe preoccupare e che di fatto è rivelatore dell'attuale congiuntura.

6 Per ragioni di segreto degli atti, e ora anche per rispetto della privacy, non è possibile l'accesso diretto e in piena autonomia del ricercatore all'ascolto sistematico delle chiamate al 113, al 112 e alla polizia municipale; non si ha la possibilità di stare sulle volanti e di consultare i vari "riscontri cartacei" di queste attività. Ho quindi confrontato le varie informazioni raccolte attraverso interviste con i dati forniti da polizia e carabinieri inerenti le chiamate e gli interventi delle volanti, i dati relativi alle denunce e infine i rapporti annuali del ministero dell'Interno al Parlamento riguardanti la sicurezza nelle regioni studiate. È interessante notare che i limiti, le lacune o la mancanza di dati e documenti indispensabili per una soddisfacente conoscenza della domanda di sicurezza e delle risposte ad essa date non sono stati presi in conto nei cosiddetti "protocolli di intesa" tra comuni/enti locali e prefetture/ministero dell'Interno in materia di governo della sicurezza urbana. Per consultare tali protocolli e altre informazioni, si vedano i siti del Forum italiano per la sicurezza urbana, quello del Forum europeo, quello del Progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna e di altri enti locali.

7 Organismo presieduto dal prefetto (art. 20 L. 121/1981, modificato con D.L. del 27/7/1999); si veda il cap. VI.

8 In Italia i rari dirigenti che hanno tentato di valorizzare la prevenzione al pari dell'azione repressiva hanno rischiato l'ostracismo dei loro colleghi e superiori. D. Monjardet ha notato che in Francia la prevenzione ha generato poca stima tra i poliziotti, proprio perché prevale il culto di una professionalità intesa solo in senso repressivo. Cfr. D. Monjardet, *Professionnalisme et médiation de l'action policière*, in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", n. 33, 1998, pp. 21-49; Id., *Ce que fait la police*, cit.; R. Lévy, cit.

9 Sintetizzo qui la mia ricerca *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, cit.

10 Numerose interviste a tossicodipendenti italiani e stranieri e a operatori sociali dentro e fuori dal carcere, realizzate nel corso del 1999, testimoniano di una grave tendenza al trattamento violento di questi marginali da parte di diversi operatori delle polizie. Allo stesso tempo sembra aumentata anche la violenza tra tossicodipendenti, e tra questi e gli spacciatori. Mi riferisco a materiali della ricerca, in corso, del Max Planck Institut di Freiburg (G) per l'Osservatorio europeo sulle droghe e la tossicodipendenza (Lisbona), sui mutamenti nel mercato locale delle droghe in alcune città europee.

11 Si vedano i già citati lavori di Manning, Waddington, Lagrange, Dartevelle, Robert, Lévy e altri.

12 Si pensi al discorso sulla necessità di un "preallarme" con cui il sindaco di Brescia

nel novembre 1999 ha cercato di giustificare il suo operato dopo che questo si era rivelato del tutto infondato. La vicenda bresciana è stata palesemente influenzata dalla campagna del "Corriere della Sera" e poi anche di altri media.

13 Come è stato osservato, fra gli altri, da Pizzorno, le differenze tra "sinistra" e "destra" al governo sono ormai assai limitate, con il paradosso – in Francia – che la "destra" può vincere le elezioni con un discorso di "sinistra" (è stato il caso della vittoria di Chirac, come ha osservato A. Touraine) mentre la "sinistra" può farlo con un discorso di destra – è il caso della Gran Bretagna – e in generale, quand'è al governo, pratica scelte di "destra". È anche a questo che si deve in certi casi la crisi della "destra" quando la "sinistra" è al governo (in Francia) o, all'opposto, il ritorno o l'arrivo della "destra" al potere perché l'elettorato di sinistra non si sente più rappresentato (elezioni comunali del 1999 a Bologna, ma anche in Germania, fine del 1999 e ultime regionali del 2000). Su questi aspetti si vedano anche i commenti di Dahrendorf e Ginsborg (su "Repubblica") che suggeriscono il rilancio del welfare per far tornare voti alla sinistra. Il primo critica severamente anche la "terza via", cfr. R. Dahrendorf, *The Third Way and Liberty. An Authoritarian Streak in Europe's New Center*, "Foreign Affairs", settembre/ottobre 1999, vol. 78, n. 5.

14 Secondo dati del comune di Torino raccolti nel 1999 (citati da L. Pepino, op. cit., e da Barbagli, op.cit., 1999) la percentuale delle persone che aderisce ai comitati di quartiere è del 7%, quella di chi partecipa ad assemblee o manifestazioni è del 12%; infine i firmatari di petizioni o esposti sono solo il 16%. A Milano, anche le mobilitazioni descritte dai giornali come un fenomeno di massa o "di tutto il quartiere" (da via Bianchi all'inizio degli anni novanta, sino al Parco delle Cave nel settembre 1999) sono sempre state opera di pochi e contrariamente ai titoli altisonanti, questo dato è confermato sia da operatori di polizia, sia da giornalisti, sia da testimoni privilegiati (ho potuto constatarlo in più occasioni dal 1994 al 1999).

15 In Emilia-Romagna, il rapporto polizie-cittadini sembra molto più sviluppato e intenso che altrove, superando diffidenze e pregiudizi reciproci tradizionali. Già il periodo degli "anni di piombo" fu la prima grande occasione in cui il "popolo di sinistra" fu spinto e spesso convinto della giustezza e dell'importanza di collaborare con la polizia ai fini della salvaguardia della democrazia. È forse anche questo che ha impedito proprio a Bologna una "vigilanza democratica" più incisiva rispetto a deviazioni e gravissimi crimini attribuiti non solo a terrorismi e servizi segreti deviati, ma anche a poliziotti (si veda il caso della "Uno bianca", ma anche alcuni fatti meno clamorosi avvenuti recentemente).

16 Il "lato oscuro" del civismo legalista o sicuritario (che è presente un po' in tutte le regioni) è costituito dall'omertà per illegalità, che vanno dagli affitti da strozzinaggio, all'evasione fiscale, ai reati ecologici, al lavoro nero ecc., ma che riguardano anche politiche sociali insoddisfacenti in particolare nel campo dell'alloggio per le fasce deboli e nell'assistenza alle persone affette da disagio psichico. Tuttavia, le analisi delle proteste contro le "inciviltà urbane" trascurano questo "lato oscuro" della civiltà che si vuole "postmoderna".

17 Per dati dettagliati su questi aspetti, cfr. Palidda, *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, cit., e il capitolo seguente.

18 L. Violante, *Apologia dell'ordine pubblico*, "Micromega", 4/1995, pp. 124-140; Id., *Il senso della sicurezza*, cit.

19 È a questa stessa osservazione che arrivano vari autori stranieri rispetto ai loro paesi; fra altri si veda L. Van Camenhoudt, *L'insécurité est moins un problème qu'une solution*, cit.; L. Wacquant, *Les prisons de la misère*, cit.

20 Per questi dati si veda in particolare S. Palidda, *Délit d'immigration*, cit.; Id., *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, cit.

21 Per dati più dettagliati, cfr. S. Palidda, *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, cit. Secondo il sito polizia stato, nel 1998 le volanti avrebbero effettuato 3.283.319 interventi, uno ogni 9 secondi. Questo conteggio include tutto e appare piuttosto propagandistico.

22 Cfr. Maneri, opere citate, 1996, 1998; A. Dal Lago, *Non persone*, cit.

23 J.J. Gleizal, *Le désordre policier*, cit.

24 Cfr. articoli di L. Pleuteri, "la Repubblica-Milano", 25 e 26 marzo 1999.

25 Cfr. nota precedente

26 L. Pleuteri, *E il giudice decretò 'Troppi arresti facili. Manette ingiustificate per uno su sei' Arrestati e Scarcerati. Uno su sei rimesso in libertà dal magistrato*, "la Repubblica di Milano", 30.6.99. In questi stessi articoli si citano i dati relativi agli arresti a Milano in aprile e maggio 1999: in aprile, su un totale di 488 arresti, 348 riguardano stranieri; 22 italiani su 140 sono scarcerati per non convalida dell'arresto o per arresto illegale; gli scarcerati stranieri sono 75. In maggio su 509 arresti, 314 riguardano stranieri; gli italiani scarcerati immediatamente per le stesse ragioni citate prima sono 24 su 194, gli stranieri 46 su 314.

27 "la Repubblica", Milano, 1/7/99, articolo di M. Misurati.

28 Secondo alcuni ci sarebbero finiti persino italiani, cosa che non deve sorprendere se si tiene conto che in Francia, in Germania e in altri paesi è successo varie volte a dei nazionali (fatti denunciati da partecipanti al convegno "La rétention administrative des étrangers en situation irrégulière en Europe", organizzato dal Laboratorio europeo franco-tedesco CESDIP-CNRS e Max Planck Institut a Parigi, 10-12 février 2000.

29 Si veda Palidda (a cura di), *Le dinamiche della socialità e dell'inserimento abitativo degli immigrati a Milano*, Dipartimento scienze del territorio del Politecnico di Milano, 1999, (ricerca per l'Ufficio stranieri del comune di Milano; di prossima pubblicazione presso Angeli).

30 Cfr. "la Repubblica" del 27/09/99.

31 "la Repubblica", Milano, 18/1/2000, p. IX.

[illegible]

6

Politica e produzione delle polizie alla fine degli anni novanta

"Prima di potere, la polizia deve sapere, prima di agire deve definire il suo obiettivo. Questa definizione è fatta in parte dalla società e in parte dal potere che designano i nemici, quelli che minacciano l'ordine pubblico. Ma la polizia ha qui un margine di manovra"
J.J. Gleizal, *Le désordre policier*, Puf, Paris 1985, p. 41.

Premessa

La proposta di un compiuto "modello" di politica di sicurezza per l'Italia emerge dal discorso tenuto da Violante nel 1997 a Torino al convegno "Il senso della sicurezza".[1] Nell'auspicare un'evoluzione democratica della concezione della sicurezza, Violante dice:

> Una politica di sicurezza che guardasse soltanto al grande crimine rischierebbe di accrescere il divario tra cittadini e istituzioni. Esiste infatti una insicurezza sommersa che riguarda *milioni di cittadini* che sono soltanto telespettatori delle gesta della grande criminalità, ma vengono attaccati direttamente dalla criminalità diffusa. Di questi delitti resta vittima, prevalentemente, chi è più debole. [...] questa sensazione di insicurezza è spesso

superiore ai livelli oggettivi del pericolo e dipende da [...] ottimismo o pessimismo che prevale nel paese, dalla fiducia nel futuro, dai livelli di tranquillità economica, dal peso che i media danno alla cronaca nera [...] ma l'insicurezza non è solo apparente. Il cittadino si sente insicuro e quindi si comporta come se lo fosse effettivamente [...]. Una politica delle sicurezza è quindi non solo una politica dell'ordine pubblico, ma anche una politica della fiducia, diretta a rasserenare [...].
Il tema della microcriminalità è stato tradizionalmente agitato dalle forze conservatrici sia perché queste privilegiano la tutela del patrimonio, sia perché, insieme alla paura del crimine, è un tema che si presta a esser utilizzato per far nascere una domanda di riduzione delle libertà civili [...] e dunque per sterilizzare le domande di cambiamento sociale [...]. Tuttavia le altre forze sbaglierebbero a lasciare questo tema al suo attuale carattere underground [...]. È ingiusto non dare risposta a chi si sente indifeso dallo stato.[2]

Secondo il presidente della Camera, la politica della sicurezza in Italia è stata una "politica di emergenze", mentre "è mancata una strategia della sicurezza dei cittadini". Dopo aver analizzato in modo quantomeno affrettato alcuni dati relativi alla delittuosità, afferma che "la criminalità comune ha *dimensioni preoccupanti*, gode di una considerevole impunità, colpisce i più deboli", e giunge a suggerire un punto centrale nel suo modello di sicurezza:

la politica di sicurezza dei cittadini deve perciò affrontare [la criminalità comune] strategicamente, integrando in modo adeguato le priorità che sono tradizionalmente riservate alla criminalità maggiore.

In altri termini, secondo Violante, la lotta contro il piccolo deviante, se non contro il semplice comportamento anomico (come propongono del resto i sostenitori della "tolleranza zero" contro graffitari e mendicanti) dovrebbe avere la stessa importanza della lotta alle mafie e alla grande criminalità. Per Violante, infatti, tre sono le cause della "sensazione di insicurezza": "quella che deriva dalla forza del crimine organizzato, quella riguardante gli attacchi della criminalità diffusa e quella che deriva dall'atteggiamento delle polizie e della magistratura".

Appare allora inevitabile che le risposte a queste fonti di insicurezza non possano che avere un carattere repressivo-penale, nonché di rafforzamento del rapporto tra cittadini, polizia e amministrazione della giustizia. In quella occasione, Violante esprime l'auspicio che magistratura e polizie si abituino ad agire come servizio per i cittadini. Osserva inoltre che "il nostro è sempre stato un sistema ad altissima penalizzazione"; cita i dati sugli ingressi in carcere "che nel corso del secolo hanno anche superato le 200.000 unità e le circa 400 leggi pena-

li vigenti", la penalizzazione delle questioni di "disordine sociale", dell'uso delle sostanze proibite e dei comportamenti privati ritenuti "scandalosi". Come per altri esperti, secondo Violante: "la prova dell'eccesso di coercizione è costituita dall'eccesso di indulgenze [...]. Punire e perdonare, per poi riprendere a punire e quindi a perdonare, è la spirale di politica criminale seguita nella storia italiana."

In coerenza con questa sua sintesi storica Violante afferma l'esigenza "di far passare la società civile dal ruolo di sorvegliato a quello di garantito". La rassicurazione passa allora solo attraverso la fusione tra il controllo sociale endogeno e quello delle polizie, piuttosto che attraverso la costruzione di capacità di gestione delle insicurezze e delle paure da parte della società locale. In questo orientamento, ovviamente, non trova posto l'attenzione per le cause strutturali che riproducono paura e insicurezza, marginalità e devianza e che oggi sono collegate agli effetti del declino della società industriale tradizionale e dell'affermazione del liberismo della "società delle incertezze" e "del rischio". Come abbiamo già accennato, le tesi di Violante sembrano d'altro canto abbastanza simili a quelle adottate dai governi europei di centro-sinistra.[3]

Il governo D'Alema ha cercato in ogni occasione di mostrare di essere il primo a recepire la domanda di sicurezza. È infatti assai significativo che nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003 il paragrafo IV.6 "Garantire sicurezza e giustizia ai cittadini" preceda quello avente come titolo "Combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario".[4]

"Fra gli obiettivi prioritari del governo – si legge in tale documento – vi è quello di garantire il diritto dei cittadini alla sicurezza e, di conseguenza, forte è l'impegno per un'azione di efficace contrasto alla criminalità diffusa." Vi si parla dunque di "moderne politiche di sicurezza urbana", di "efficaci dispositivi di controllo delle frontiere", di "elevati livelli di protezione alle imprese impegnate nelle aree di sviluppo del Mezzogiorno". Ed è "sullo sviluppo delle nuove tecnologie" che il governo pensa di "fondare la possibilità di proseguire la sperimentazione di nuovi moduli di coordinamento operativo delle forze di polizia nelle aree urbane e nelle zone interne per una più efficace azione di presidio del territorio e di prevenzione generale, quale risposta alla crescente percezione di insicurezza dei cittadini, giustamente preoccupati per la pressione soprattutto della criminalità diffusa". Si parla quindi di moltiplicare gli "sforzi per sviluppare [...] i progetti di interconnessione delle sale operative delle polizie, secondo il modello in corso di sperimentazione a Milano". "Una delle realizzazioni tecni-

che" considerata tra le "più importanti" è la creazione della "rete di telecomunicazioni denominata *Tetra 25*, conforme a un progetto di aggiornamento tecnologico delle forze di polizia a livello europeo" di cui si prevede l'estensione innanzi tutto nelle "regioni del Centro Nord". Il testo continua poi: "Un peculiare rilievo per le politiche di sicurezza riveste la questione dell'immigrazione".

Di tono assai più generico e di dimensioni ben più ridotte è il testo del paragrafo relativo alla "Lotta all'esclusione sociale e al proseguimento della riqualificazione del sistema socio-sanitario", settore in cui l'opera del governo sembra volta a spingere il suo elettorato a disertare le urne, come mostrano i risultati delle elezioni del giugno 1999 e dell'aprile 2000. Il fenomeno non è solo italiano. Ma gli attuali governanti italiani si mostrano, come e più di molti omologhi europei, sempre più decisamente schierati sulla linea Blair,[5] privilegiando l'impegno per la sicurezza con la conseguenza di nuove spese ingenti. Un esempio di spreco, occultato da una gigantesca impostura mediatica, riguarda i centri per espellendi. Come ha fatto notare recentemente anche il SIULP di Torino, non è affatto vero che questi centri siano efficaci nella lotta alla clandestinità, tant'è che più della metà delle persone che vi sono state rinchiuse non sono poi state espulse, e questo perché regolari internati per errore o irregolari non espellibili. Le persone espulse potevano essere accompagnate alla frontiera subito e a volte hanno persino pagato di tasca loro il biglietto per il viaggio, pur di essere liberate da questi centri, peraltro di dubbia costituzionalità. A parte la violazione dei diritti umani nei confronti di internati che non hanno commesso alcun reato, stipati in centri in cui sono privati persino dei diritti e dei servizi concessi ai detenuti delle carceri normali, si stanno dunque sprecando ingenti risorse per ottenere risultati assolutamente insoddisfacenti anche dal punto di vista puramente repressivo.[6] Evidentemente il governo stima che il vero risultato stia nel solo significato simbolico di questi centri, che permettono di dimostrare l'intransigenza dell'Italia nei confronti degli immigrati irregolari. Poco importa se la stragrande maggioranza di questi sia composta da persone che meriterebbe un asilo umanitario o politico.

1. La politica della sicurezza del governo D'Alema

Il governo D'Alema ha voluto introdurre alcune innovazioni significative sia nella politica della penalità, sia nella politica della sicurezza e nel riordinamento delle polizie ("pacchetto sicurezza", modifiche nel-

la polizia penitenziaria in concomitanza con l'improvviso licenziamento del direttore dell'amministrazione penitenziaria Margara, nuovo statuto dei carabinieri, valorizzazione della sicurezza urbana e modifica dell'art. 20 della legge 121 inerente i CPOSP, nuovo aumento delle risorse destinate al settore sicurezza).

Dopo anni di rivendicazioni inerenti il riconoscimento formale del diritto di partecipazione del sindaco del capoluogo di provincia al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, formulate nel quadro del progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna, il governo D'Alema ha infine adottato una modifica che vorrebbe soddisfarle. In realtà questa modifica appare di scarso rilievo rispetto ai poteri effettivi in materia di governo della sicurezza a livello locale; il decreto legge del 27/7/1999 si limita infatti a introdurre nell'art. 20 della legge 121/1981 quanto è qui di seguito scritto in corsivo:

> Presso la prefettura è istituito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP) quale organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, *dal sindaco del comune capoluogo*, *dal presidente della provincia*, dai comandanti provinciali dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza, *nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali*.

La legge in realtà prevedeva già la possibilità di invitare alle riunioni del CPOSP i sindaci interessati, oltre che altre autorità e personalità, una pratica diffusa ormai da anni in quasi tutte le città. L'unica aggiunta significativa riguarda il fatto che, con la nuova formulazione, la convocazione del comitato, che resta pur sempre di competenza del prefetto, "è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo". Il decreto del governo non fa che introdurre una sorta di "contentino" per far credere ai sindaci che adesso contano anche loro. Infatti, il comitato è – come prima – semplicemente un "organo ausiliario di consulenza del prefetto", il quale resta la "massima autorità politica di pubblica sicurezza a livello provinciale" (art. 13/121/81) con accanto il questore, massima "autorità operativa" (art. 14). Gli artt. 13 e 14 a loro volta lasciano ampia discrezionalità d'interpretazione poiché si limitano a dire che prefetto e questore "devono essere tempestivamente *informati* dai comandanti locali dell'arma dei carabinieri e della guardia di finanza su tutto quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica".

Il termine "informati" ha di fatto permesso agli uni e agli altri di

agire come meglio credevano e di sottrarsi spesso alla prevista subordinazione, tanto più che la legge non stabilisce alcuna sanzione per chi "non informa" o non si attiene a quanto stabilito dal CPOSP. I comandanti dei carabinieri e della guardia di finanza hanno quasi sempre mal sopportato il fatto di non avere autorità pari a quella del questore o dello stesso prefetto. Adesso, con la partecipazione al comitato del sindaco del capoluogo e anche del presidente della provincia, i giochi di alleanze, complicità e conflitti incrociati tra le varie componenti saranno sicuramente più vivaci ed è probabile che i piccoli comuni della provincia avranno minori speranze di fare ascoltare la loro voce.

L'aspetto più curioso in tutta la vicenda è che sinora nessuno ha sollevato le questioni effettivamente importanti che riguardano innanzi tutto il management delle risorse destinate al governo della sicurezza. In ogni occasione in cui i sindaci, sia di destra sia di sinistra, si sono messi a cavalcare l'allarmismo, e anche quando D'Alema è corso a Milano (gennaio 1999) per dimostrare che il governo prendeva sul serio le rivendicazioni sicuritarie, si è parlato solo di "più polizia", "più repressione" e dell'"interconnessione" tra le centrali operative della polizia e dei carabinieri, argomento che, come suggerisce qualche operatore del settore, "è solo demagogia". Nessuno ha invece posto, non solo la questione di un necessario equilibrio tra politiche di sicurezza e politiche sociali, ma la stessa questione degli sprechi dovuti alla duplicazione delle funzioni, delle strutture, dei mezzi e dell'impiego del personale. I sindaci non hanno mai chiesto di discutere la gestione complessiva delle risorse o dei fondi ingenti gestiti dalle prefetture, tra i cui compiti sono previsti anche interventi di assistenza sociale, con scarso o nullo coordinamento con i comuni, ma anzi hanno guidato il reindirizzo della polizia municipale verso funzioni che di fatto duplicano quelle della polizia e dei carabinieri.

La concessione di un peso maggiore ai sindaci dei capoluoghi rischia anche di favorire la tendenza per la quale la sicurizzazione del capoluogo va a discapito della sicurezza dei comuni limitrofi. Il caso di Milano, come quelli di altre città, lo dimostra chiaramente: i sindaci dei comuni della periferia si sono alla fine mobilitati per protestare contro il fatto che la sicurizzazione di Milano tende a scacciare verso i loro territori i "dannati della metropoli" e un po' tutti i problemi sociali della città.[7] Questa dinamica diffonde, tra le altre cose, con estrema forza e rapidità, il discorso sicuritario, le categorizzazioni negative e positive, le rivendicazioni della "tolleranza zero", in comuni che effettivamente subiscono le ripercussioni negative della "bonifica" del capoluogo e persino in altre cittadine che in realtà ne sono esenti.[8]

Mentre, come abbiamo visto, la logica egemone premia le risposte repressive e penali, ogni analisi rigorosa e intellettualmente onesta suggerisce che la rassicurazione non possa che essere cercata equilibrando il risultato di quattro principali azioni: la prevenzione e la repressione da parte delle polizie; un'adeguata amministrazione della giustizia; un'adeguata, efficace e articolata prevenzione e azione sociale; il risanamento dei vari elementi di degrado urbano e delle "nuove povertà".[9] Anche laddove il sentimento di insicurezza sia dovuto a un processo di effettiva vittimizzazione, la rassicurazione potrà essere cercata solo attraverso l'aiuto e l'assistenza psicologica e sociale alla vittima, un servizio che non può essere fornito dalle polizie ma da servizi sociali adeguati. Al contempo, se l'autore dell'atto delittuoso è un soggetto debole (marginale, sbandato ecc.) non sarà certo la punizione a far sì che non commetta di nuovo questo genere di atti. Se oggi la recidività è in forte crescita, è proprio perché non esistono o sono del tutto insufficienti, come lamentano molti operatori di polizia, i servizi sociali che dovrebbero occuparsi di tali soggetti. In un periodo in cui tutto sembra spingere verso il ridimensionamento del welfare, inevitabilmente l'investimento nella pratica repressiva si configura come alternativo a quello per le risposte sociali. La preoccupazione che sembra ispirare le politiche pubbliche per la sicurezza è proprio quella di soddisfare quella sorta di cittadino idealtipico che, come ho cercato di descrivere in questo libro, è animato soprattutto da un perbenismo autoritario di chiusura e di esclusione dell'altro.

Nel contesto dell'accelerazione della politica spettacolo, l'opinione pubblica e gli intellettuali sembrano digerire i passaggi tra le varie crisi che punteggiano la dinamica sicuritaria senza minimamente coglierne l'intrinseca interdipendenza. La "guerra umanitaria" in Kosovo può apparire così come un fatto privo di qualsiasi nesso con la prassi quotidiana delle polizie nei confronti degli immigrati. Eppure, in particolare in alcune città del Centro-nord, alla "guerra umanitaria" è corrisposta puntualmente una "guerra sicuritaria" sul fronte interno. Il bilancio dall'inizio dell'anno è ormai un vanto per le autorità: nei primi otto mesi del 1999 ci sono stati più arresti ed espulsioni che in tutto l'anno precedente, malgrado, come dicono le relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario 2000, non ci sia stato alcun aumento dei delitti violenti.[10] La fine della "guerra umanitaria" appare già come un fatto remotissimo quando rispunta la nuova "guerra sicuritaria", che ne è invece diretta conseguenza: i kosovari sono tornati a essere considerati anche ufficialmente clandestini, braccati e poi rinchiusi nei centri per espellendi. Tra un Security Day di Forza Italia, un Crime Day della

Confesercenti,[11] una giornata della "tolleranza zero" di An e una del "vivere sicuri" dei Ds, la "guerra sicuritaria" risponde alla stessa logica con cui è stata giustificata la "guerra umanitaria": evitare l'invasione dei clandestini.[12] Gli immigrati suicidi nelle carceri o morti nei centri per espellendi, quelli assassinati, come tante prostitute, gli annegati della Kater I Rades o ancora i morti, a decine, nei tentativi di superare le frontiere armate d'Italia,[13] sono ridotti a "effetti collaterali" della "guerra sicuritaria". Altri "effetti collaterali", meno tragici, sono quegli "arresti facili" denunciati a Milano dagli stessi magistrati di turno e dal sostituto procuratore Pomarici.[14]

L'animato "dibattito" sulla sicurezza dell'autunno 1999 si è infine ridotto alle solite esternazioni mediatizzate delle varie personalità, in una corsa alle formulazioni più estreme. Tutti i quotidiani hanno dato risalto a una frase del presidente della Camera, Violante, secondo il quale la sicurezza viene prima della giustizia. L'indomani, spazio invece per i leader dell'opposizione, che avrebbero gridato allo "stato di polizia". Formulazione troppo morbida, visto che per riprendere il linguaggio abituale del loro elettorato, il giorno dopo questi stessi leader si premureranno di dichiarare che ritenevano legittimo sparare a vista contro i ladri e contro gli scafisti trafficanti di clandestini. Infine, in questa escalation del discorso sicuritario, il leader del partito "postfascista", Fini, ha proposto *tout court* l'istituzione del trattamento sanitario coatto per i tossicodipendenti e il lavoro coatto per i responsabili di reati predatori. Tra le rare personalità che hanno espresso opinioni di coerente difesa delle libertà fondamentali democratiche vanno segnalati Stefano Rodotà[15] e alcuni religiosi da tempo impegnati nell'azione sociale (don Gallo, don Ciotti, don Rigoldi e lo stesso cardinale Martini). È invece da notare l'assenza di intervento degli intellettuali, che in altri periodi hanno sempre reagito a ogni segnale di autoritarismo nella sfera politica o nell'opinione pubblica.

2. La produttività delle polizie

A partire dai dati del giugno 1999 dell'Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia – Servizio III – Sistema Informativo e Applicazione Informatica Interforze, Divisione 2a – Documentazione Informatica Interforze (riporto per intero la dicitura per dare un'idea delle aberrazioni del "burocratese" che domina in polizia), vediamo ora qual è la ripartizione del personale tra le forze e nelle varie regioni e provincie e qual è stato l'aumento negli ultimi 25 anni.

Tav. 3 Effettivi delle polizie e tassi per regione

	A polizia	B carabinieri	C guardia di finanza	D Totale forze di Polizia	E abitanti per operatore	F denunciati + arrestati per operatore	G tasso den. + arr. popolazione	H denunciati + arrestati nel 1998
Italia	99.211	106.115	62.587	267.913	215	3	1404	808509
rispetto	(115.000)	(120.000)	(65.000)	(300.000)	(190)*			
al 1975	+ 39%	+ 49%	+ 43,4%					
Piemonte	6.010	6715	3120	15.845	271	4	1450	62280
Lombardia	10672	9686	6828	27.182	331	4	1176	105773
Veneto	4787	5509	3139	13.435	333	4	1104	49370
Liguria	4133	3283	2679	10.095	162	3	1619	26479
Emilia-R.	5595	6104	2757	14.456	273	4	1300	51290
Toscana	5658	7186	2862	15.706	225	3	1215	42923
Lazio	18357	17549	13035	48.941	107	2	1526	79937
Campania	9579	9351	4706	23.636	245	6	2246	130041
Puglia	5423	5766	4261	15.450	265	4	1384	56681
Calabria	4281	5330	2462	12.073	171	3	1888	38980
Sicilia	11127	10552	6031	27.710	184	2	1266	64562
Sardegna	2923	4776	1562	9.261	179	2	1112	18428

I dati del 1999 riportati nella tav. 3 sono quelli della *forza effettiva* (in genere inferiore a quella dell'organico previsto). In realtà a questa andrebbe aggiunto altro personale: la polizia conta per esempio 115.000 persone.[16] Ho dunque aggiunto in parentesi, sotto il dato della "forza effettiva", il dato globale. Il confronto tra il dato della forza effettiva e quello della forza organica assegnata (che qui non cito) indica che a Roma c'è più personale di quanto previsto nell'organico, mentre in quasi tutte le altre regioni si verifica il contrario. A Roma sono infatti dirottati più di 5000 operatori "sottratti" a varie province (non è così malizioso pensare che questo abbia a che vedere anche con le raccomandazioni). La guardia forestale, che ha poteri uguali a quelli delle altre polizie (e piena competenza per tutte le funzioni di sicurezza nelle campagne), conta circa 8000 uomini. Per quanto riguarda la polizia penitenziaria (ormai equiparata alle altre polizie), nel 1999 contava su circa 45.000 operatori, con una crescita del 200% rispetto al 1975 (da notare che il totale dei detenuti oscilla attorno a 50.000 persone, quindi con un rapporto quasi uno a uno che non ha eguali in nessun paese del mondo). Il personale delle polizie municipali ha avuto negli ultimi vent'anni un aumento considerevole e arriva oggi a circa 75.000 operatori in organico e circa 55.000 come forza effettiva (in molte città è programmato un forte aumento). Il personale delle polizie private (vigilanti e guardiani armati) si aggira attorno agli 80.000 operatori (senza contare i lavoratori al "nero", non rari in alcune mansioni e segmenti di questo settore, mentre è conosciuto il fenomeno del "doppio lavoro" di alcuni operatori delle polizie). Sommando anche per difetto queste polizie (senza contare dunque polizia portuaria e personale delle forze armate che può svolgere funzioni di polizia) si arriva a circa 480.000 operatori di polizia. Dunque un tasso di 118 abitanti per operatore, un rapporto decisamente più alto di tutti gli altri paesi ricchi. Ecco nella tav. 4 i dati di alcuni paesi europei.

Tav. 4 Rapporto tra abitanti e operatori di polizia*

Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Paesi Bassi	Belgio
170	250	300	400	215	365	275

* Qui ho calcolato solo le polizie dello stato e le polizie municipali; per l'Italia ho fatto un calcolo "in difetto", ossia ho calcolato 335 mila effettivi su 57 milioni di abitanti. Va detto che in molti paesi, tra cui in particolare la Germania, è in atto un forte sviluppo delle polizie private,[17] che comunque non sembra raggiungere livelli superiori a quelli che si registrano in Italia. In ogni caso l'Italia è il paese con il più alto numero di operatori di polizia di ogni genere e tipo. Per i dati degli altri paesi si veda J.C. Monet, 1993, cit.

La giustificazione addotta per una tale quantità di operatori (e di polizie ognuna con le medesime strutture) non può certo far leva sul fatto che in Italia saremmo in presenza di una maggiore criminalità, delle "mafie" o di uno scarso spirito civico e collaborativo dei cittadini. L'aumento delle risorse e del personale per il settore repressivo e penale italiano avviene infatti in una fase in cui si registra una diminuzione dei delitti, nonostante la maggiore propensione a denunciare anche reati che prima non venivano denunciati, e la maggiore ricettività da parte delle polizie. Ciononostante, tutti i governi che si sono succeduti, compreso quello attuale, hanno sempre appoggiato ogni richiesta di aumento del personale delle forze di polizia, nonostante persino alcuni sindacalisti moderati (del SIULP o anche del SAP) abbiano più volte suggerito che in Italia non ci sia affatto bisogno di aumentare gli effettivi quanto di razionalizzarne l'impiego, eliminando gli sprechi. Ma questi dati non sono mai stati oggetto di discussione né in sede di commissione affari costituzionali e interni, né in altra sede parlamentare, né tantomeno in sede locale (allo stesso modo, nessuna ricerca universitaria ha mai focalizzato questi aspetti).

Per quanto riguarda i criteri adottati nella distribuzione delle forze di polizia sul territorio, essi non vengono esplicitati in alcun documento ufficiale (e probabilmente neanche ufficioso). I soli criteri accennati nelle relazioni annuali del ministero dell'Interno al Parlamento riguardano le necessità del controllo delle cosiddette "cinque regioni a rischio" (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Sardegna) e, più recentemente, la necessità di razionalizzare l'impiego delle forze, privilegiando la presenza della polizia nei capoluoghi e quella dell'arma dei carabinieri nel resto del territorio, criteri che tuttavia non sembrano trovare riscontro nell'effettiva distribuzione delle forze quale essa appare dai dati ufficiali sopra citati. In realtà, i dati mostrano che i criteri effettivamente adottati o sono quelli tradizionali, oppure criteri congiunturali, o ancora risultato di pressioni particolaristiche. La forte concentrazione di forze nel Lazio e soprattutto a Roma segue infatti la logica tradizionale di garantire sicurezza prima di tutto ai luoghi e agli uomini del potere politico. Lo stesso si può dire per quanto riguarda la concentrazione di forze più alta in tutti i capoluoghi regionali e in particolare nelle città tradizionalmente soggette a "problemi di ordine pubblico" (Milano, Torino, Genova, Napoli, Firenze, e via via anche Catania, Padova, Bologna). La forte presenza in Friuli appare anch'essa dovuta alla tradizionale preoccupazione per una zona di "frontiera" che, pur non essendo più la "soglia di Gorizia" di fronte al nemico sovietico, sembra ancora considerata soggetta alla "minaccia terrorista

antitaliana". Quanto all'impegno nel controllo delle "zone a rischio", i dati sulla Puglia e la Campania sembrano contraddirlo, mentre non appare chiaro perché si impegnino in proporzione notevoli forze in regioni come la Liguria e la Toscana, fatto di cui nessun documento offre giustificazione e che non può che far pensare a un'eredità degli anni di Scelba, quando si riteneva che queste due regioni fossero le più pericolose dal punto di vista dell'ordine pubblico e del "nemico interno".

L'analisi della "produttività" delle forze di polizia resta ancor oggi per buona parte inesistente, sia all'interno delle stesse polizie, sia nelle scienze sociali, anche nei paesi in cui le ricerche sulla polizia sono da decenni molto sviluppate. Le attività che di fatto non sono "misurabili" riguardano in particolare il campo della raccolta spicciola di informazioni, confidenze e osservazioni, di cui non sempre resta traccia negli archivi di polizia, cioè nei "fascicoli" o nella memorizzazione informatica standardizzata. In Italia, lo stato del sistema di informatizzazione è stato per lungo tempo assai insoddisfacente, ma in questi ultimi anni sembra migliorato. Comunque, la logica tradizionale che si è perpetuata in tutte le polizie italiane è quella che si limita a misurare la produttività innanzi tutto in termini di arresti e poi anche di denunce, controlli di identità e dunque "fotosegnalazioni", cioè schedature.[18]

Se valutata solo in base alla quantità di arresti e di denunce, la produttività delle polizie appare molto scarsa (nel 1998 si ha un rapporto di nove delitti denunciati e tre persone denunciate o arrestate per ogni operatore nell'intero anno, senza considerare che le denunce possono essere state fatte da altri).[19] Appare evidente la ragione per la quale le polizie evitano di rivelare i dettagli delle loro attività: da una parte alcune pratiche potrebbero suscitare preoccupazioni rispetto alla tutela delle libertà democratiche, dall'altra potrebbe farsi strada l'impressione di uno spreco di risorse e di una scarsa efficacia. Per esempio, secondo alcune statistiche poco note al "grande pubblico", ogni anno in Italia le polizie effettuerebbero circa 33 milioni di controlli di identità.[20] Si tratta di verifiche a posti di blocco o in altre circostanze, nei quali le forze di polizia chiedono il documento e ne registrano gli estremi insieme all'ora, il giorno e il luogo del controllo. Secondo alcuni operatori, questa attività di memorizzazione è stata in certi casi estremamente utile per i riscontri investigativi. In realtà, i casi di effettiva utilità dei controlli d'identità e della loro memorizzazione sono rarissimi, tali comunque da non giustificare l'enorme dispendio di energie. La vera ragione dei controlli è la stessa di sempre, cioè quella di mostrare alla popolazione la continuità del controllo, considerata in sé dissuasiva di ogni comportamento illecito.

Va notato che in nessun altro paese "democratico" le polizie effettuano blocchi stradali con regolarità come in Italia (sono invece organizzati solo in casi determinati, dopo una rapina, nel caso di un reato grave ecc.). Appare significativo che i posti di blocco della polizia siano abituali in paesi come il Marocco, dove i poliziotti tendono a negoziare il costo della multa, che spesso finisce nelle loro tasche come forma di integrazione salariale. Casi del genere sembra che si verifichino anche in Italia, pur con scarsa frequenza. Secondo alcune testimonianze di immigrati stranieri, è proprio a essi che alcuni operatori delle polizie rivolgerebbero richieste di soldi, giocando sul fatto che difficilmente l'immigrato andrà a denunciarli e che in ogni caso non verrebbe considerato un testimone credibile. Lo stesso peraltro avviene nei casi di "soggetti" deboli o ricattabili quali spacciatori di strada, autori di piccoli reati predatori ecc., tutti casi che comunque sembrano essere relativamente poco diffusi, anche perché all'interno delle polizie vige un certo controllo, rafforzato da gelosie, invidie, concorrenza, con relativi "colpi bassi".[21]

Inutile dire che nessuno ha mai chiesto di abolire il controllo di identità come attività regolare ai posti di blocco priva di ogni ragionevole necessità preventiva o repressiva. Resta il fatto che, allo stato attuale, una parte della banca dati del CED è intasata da decine e decine di milioni di memorizzazioni, che possono essere "interrogate" solo dal personale abilitato, con password apposita.

3. La produzione delle polizie

Come osservano vari autori, le statistiche sulla criminalità e la delittuosità devono essere considerate come la misura della produzione dell'attività repressiva della polizia.[22] Più precisamente, le ricerche recenti pongono tale produzione in relazione a tre elementi principali, strettamente interagenti tra loro: le scelte operative delle polizie, l'attitudine denunciatoria della popolazione e l'andamento della devianza e della criminalità.

a) *Le scelte operative delle polizie*

Principalmente possono essere di tre tipi: la focalizzazione da una parte su una precisa "tipologia" di reati, dall'altra su un territorio definito, infine su una precisa categoria di soggetti; sono naturalmente possibili le più diverse combinazioni di questi elementi. Un esempio assai clamoroso del primo tipo di scelte è quello relativo alla repressione della pedofilia in Belgio, che ha condotto a gonfiare i dati riguar-

danti questo reato in modo sproporzionato rispetto agli altri paesi. Il secondo riguarda scelte operative territorializzate: più polizia è inviata in un quartiere, più reati saranno denunciati e arresti effettuati, facendo così apparire quel quartiere come più problematico di altri. Per quanto riguarda il terzo tipo, l'esempio più noto è quello della categorizzazione razziale: i neri sono sempre stati soggetti privilegiati di "attenzione" della polizia sia in America del Nord, sia in Inghilterra, al pari degli immigrati o dei giovani di origine straniera nei paesi di vecchia e di nuova immigrazione.[23] Infine, il caso dell'attività di polizia nelle cosiddette "regioni a rischio" fa per certi versi pensare a una fusione fra le tre opzioni, a causa della tendenza a militarizzare il territorio e a classificare la devianza o la piccola delinquenza nella categorie della manovalanza o dell'affiliazione alle organizzazione criminali di stampo mafioso. Ovviamente, le innovazioni normative possono giocare una notevole influenza sulla produttività repressiva delle polizie. Per esempio, in Italia, l'introduzione del nuovo Codice di procedura penale si è tradotta in un calo degli arresti statisticamente registrati; il primo decreto Conso (nel 1993) provocò centinaia di arresti di immigrati che qualche settimana dopo furono scarcerati per il ritiro del decreto. La legge Vassalli-Jervolino portò a un incremento negli arresti dei semplici consumatori di droghe anche leggere, oggi meno frequenti soprattutto nel caso di cittadini italiani. Durante il periodo dei cosiddetti "anni di piombo", centinaia di persone vennero arrestate e/o denunciate per reati di terrorismo o di affiliazione a organizzazioni terroristiche, anche se non erano neanche "fiancheggiatori", ma solo sospetti per via di relazioni persino casuali con imputati di terrorismo. Vi sono poi scelte operative che possono essere decise all'interno di una singola struttura di polizia o persino dal singolo operatore.

b) *L'attitudine denunciatoria della popolazione locale (o delle sue componenti più ascoltate dalle polizie)*

Come riconoscono tanti operatori di polizia, se da una parte le collaborazioni spontanee dei cittadini talvolta rischiano di "far perdere tempo" o "di orientarti su piste sbagliate", dall'altra spesso (e oggi sempre più) si rivelano determinanti non solo rispetto alla quantità di denunce di reati, ma anche per l'identificazione e la cattura dei responsabili dei reati. L'attitudine denunciatoria dei cittadini varia sia per intensità e diffusione, sia nei contenuti, in base ai contesti sociali e ai periodi. Quando il rapporto tra polizia e società locale è marcato dalla diffidenza, la popolazione non si rivolge all'autorità. È anche noto quando il controllo sociale "endogeno" è relativamente credibile, il ricorso alle

polizie è scarso; lo stesso accade quando le polizie si mostrano poco ricettive alle domande di sicurezza espresse dalla popolazione, o addirittura le ignorano o le scoraggiano. La ricettività delle polizie reagisce a input gerarchici, che a sua volta cercano di recepire la domanda sociale di sicurezza o le pressioni "dal basso". L'identificazione delle polizie come unico interlocutore, quantomeno per una parte della popolazione locale, corrisponde, come abbiamo detto, a una congiuntura di crisi e di ridefinizione dell'assetto tradizionale dell'ordine sociale che porta a un "cortocircuito" sicuritario per il quale ogni paura e problema sociale vengono percepiti come problema d'insicurezza.[24] Tuttavia, anche se questo fenomeno sembra ormai diffondersi con pari intensità in quasi tutte le società locali dell'Italia del Nord e del Centro, come in altre società locali europee, le attitudini denunciatorie delle popolazioni locali non sono sempre simili. Va infatti ricordato che se pure sono in atto processi di omogeneizzazione, ogni società locale si basa comunque su proprie norme condivise, non necessariamente coincidenti con quelle del Codice penale. In accordo con i classici della sociologia della devianza,[25] prima di essere un'infrazione alle leggi, un atto è considerato illecito dalla società locale solo quando è in contrasto con le norme socialmente condivise. In Italia, per esempio, è ancora raro che l'evasione fiscale, l'abusivismo edilizio, il mancato rispetto delle norme ambientali, il lavoro nero e le infrazioni al Codice della strada vengano denunciati dai cittadini al pari dello scippo e altri reati. È invece dappertutto palese l'attitudine ostile, se non addirittura criminalizzante, nei confronti di nomadi e immigrati, nonché di altre categorie di persone considerate "indesiderabili". Ma non si può dire lo stesso per quanto riguarda i reati denunciati. A Milano, come in altre grandi città, è assai raro che un cittadino pensi di denunciare il furto della sua bicicletta, mentre a Forlì non solo è assai frequente, ma le "vittime" hanno quasi sempre una foto della bicicletta da allegare alle denunce, che raggiungono quantità notevoli. Nelle statistiche ufficiali questo reato viene registrato come furto: in proporzione, a Forlì si ha quindi un numero di furti abbastanza elevato. Analogamente, laddove si sa che la denuncia di un autoveicolo rubato offre poche speranze di ritrovarlo e non c'è copertura assicurativa, se la vittima "conosce qualcuno" che gli può garantire il ritrovamento, preferirà di certo questa soluzione. In altri casi, come racconta un operatore di polizia di Bologna:

> È sicuramente una grande prova di senso civico vedere certi cittadini che arrivano a perdere tempo e a spostarsi da distanze non trascurabili per sporgere denuncia di un furto o un reato del valore inferiore a 50 mila li-

re, valore peraltro irrecuperabile e non coperto da nessuna assicurazione. Ovviamente sta a noi sfruttare questo comportamento dei cittadini per raccogliere ancora più informazioni e rendere più efficace l'azione di contrasto.

Non affronterò qui questioni più complesse, ma mi limito a segnalare che mentre alcune vittime invocano vendetta, altre rifiutano persino di sporgere denuncia, malgrado le insistenze della stessa polizia. Nelle società locali caratterizzate dal primo atteggiamento, le polizie possono cercare di dare risposte più energiche, usando una mano più pesante nell'imputazione dei reati. Numerose sono le testimonianze raccolte su quella che si può definire la criminalizzazione dei delitti "minori":

Un esempio tra i tanti: due giovani albanesi prendono in un supermercato vassoi di carne per un valore di circa 50 mila lire. All'uscita vengono bloccati da un guardiano; uno dei due riesce a scappare e l'altro dopo essersi divincolato viene bloccato e consegnato ai poliziotti che l'arrestano con l'imputazione di rapina e per l'"aggressione alla guardia", benché non avesse nessun tipo di arma propria o impropria.

Come osservano alcuni operatori di polizia e avvocati, non è difficile che un reato minore finisca per essere classificato come reato più grave (il borseggio o il tentativo di furto diventano rapina, una lite o una lesione diventa tentativo di omicidio, lo scippo è più spesso classificato come rapina ecc.) ed è raro che il magistrato metta in discussione le imputazioni formulate dalle polizie.[26] A tale proposito, si potrebbe anche dire che la congiuntura attuale mette ancor più a nudo il funzionamento della "mobilità della frontiera della penalità".[27]

Alcuni dati sembrano confermare la particolare propensione denunciatoria di alcune società locali: mentre a livello nazionale si è verificata una diminuzione del totale dei delitti denunciati, in alcune regioni e province si è invece registrato un aumento in apparenza enorme. Per esempio, dal 1990 al 1998, in Emilia-Romagna si è avuto un aumento del totale globale dei reati denunciati dalle polizie all'autorità giudiziaria addirittura superiore al 32%, mentre a livello nazionale si è registrata una diminuzione di più del 2%. Questa forte differenza di andamento può essere spiegata appunto con un'attitudine denunciatoria che in quella regione, secondo tutte le testimonianze e informazioni che ho raccolto, pare cresciuta più fortemente che altrove. Analizzando i dati con l'intenzione di "decifrare le cifre", come dice F. Brion,[28] si può affermare che non si tratti affatto di una crescita della delinquenza e della criminalità, bensì di un'ascesa della criminalizzazione di reati di scarsa

gravità, per i quali in generale sarebbe più idoneo il trattamento sociale. Si può allora dire che il fenomeno si spiega, quantomeno in parte, con il deficit di servizi sociali adatti all'attuale congiuntura. Benché anche sul piano nazionale ci sia un aumento degli "altri delitti" (delitti "minori") del 10% (e del 4% per quanto riguarda il peso sul totale), in Emilia-Romagna questa categoria di delitti aumenta del 96% (e del 12% come peso sul totale). È il caso di rimarcare come tale aumento a volte "occulti" la significativa diminuzione di furti e rapine. L'aumento dei delitti minori incide pertanto per il 73% sull'aumento totale dei delitti in questa regione. Sempre in Emilia-Romagna – ma anche in altre regioni – già nel 1990, le persone denunciate per delitti minori costituivano più del 55% del totale dei denunciati, diventando nel 1998 più del 62%, proprio perché è più facile la denuncia del deviante, del marginale, di due litiganti per strada o di vicini "molesti", così come è più facile la denuncia – e quindi l'arresto – del tossicodipendente o dello spacciatore di strada, piuttosto che dello spacciatore di cocaina che opera tra le cerchie sociali abbienti.[29]

c) *L'andamento della devianza e della criminalità*

Come dice un dirigente di polizia: "in alcuni casi siamo costretti anche a inventarci il reato e le prove, perché senno' la gente finisce per mettersi contro di noi" oppure perché: "se quello lì non lo si incastra per bene, ce lo troviamo sempre tra i piedi". Tuttavia quasi sempre le polizie reprimono, aggravando o no, reati realmente commessi (in qualche caso da persone diverse dall'imputato; come dicono alcuni: "ogni tanto qualcuno deve pagare, tanto, anche se non ha commesso quel reato, ne ha sicuramente commessi altri"). L'allarme per l'insicurezza impone un'apposita campagna repressiva, grazie alla quale improvvisamente le statistiche indicano l'aumento del reato "scelto". In realtà l'aumento effettivo di un reato è l'esito dell'influenza di diversi elementi che in parte abbiamo già visto (conseguenze delle scelte operative, istituzioni di nuove norme, etnicizzazione di alcune attività devianti ecc.) ma anche l'effetto della diffusione di certi modelli o comportamenti devianti.

Vediamo ora alcuni dati che offrono lo spunto per una serie di interpretazioni. Mi sembra innanzi tutto importante accostare i dati sui delitti denunciati con quelli riguardanti le persone arrestate e denunciate, mettendo in evidenza la quota dei delitti cosiddetti minori ("altri delitti" nella classificazione ufficiale; cioè schiamazzi, ubriachezza, insulti, graffiti, mendicità ecc.).[30]

Tav. 5 Delitti denunciati all'autorità giudiziaria e persone denunciate o arrestate da polizia, carabinieri e guardia di finanza

anno	totale delitti	delitti minori	% su tot.	persone denunciate	persone arrestate
1990	2.501.640	733.500	29	435.751	64.814
1991	2.647.735	751.538	28	502.033	85.441
1992	2.390.539	716.047	30	562.674	102.183
1993	2.259.903	691.171	31	607.714	112.248
1994	2.173.448	635.920	29	637.431	121.248
1995	2.267.488	720.337	32	644.383	111.071
1996	2.422.991	808.104	33	663.093	112.130
1997	2.440.754	797.370	32,5	658.887	114.558
1998	2.425.748	702.067	29	691.571	116.938
98-90	– 75.892	+ 65.000		+ 255.820	+ 52.124

Fonte: ministero dell'Interno e Istat; nel 1998: 62% denunciati per delitti minori.

Come mostra la tav. 5 il totale dei delitti conosce una leggerissima diminuzione (malgrado sia aumentata la capacità repressiva delle polizie) mentre aumenta il numero delle persone denunciate e arrestate (ma anche della popolazione carceraria, che quasi raddoppia). Da notare che la stragrande maggioranza delle denunce e degli arresti sono effettuati dalla polizia di stato e dai carabinieri, ma da sempre sono questi ultimi a produrre più denunce ("tecnica" utilizzata per accrescere i carichi pendenti dei "soggetti" considerati delinquenti, per far perdere loro i benefici di pena o le pene alternative). Nel 1998 (fonte: sito Internet www.poliziastato.it) la polizia ha denunciato in tutt'Italia 181.983 persone (10,7% in più che nel 1997) cioè il 26,3 % del totale e ne ha arrestato 50.126, cioè 42,8% del totale. Nel rapporto denunce/arresti, la polizia di stato arresta dunque di più e denuncia di meno rispetto ai carabinieri, mentre in valori assoluti questi denunciano e arrestano di più, anche perché hanno una presenza più capillare sul territorio nazionale e praticano una tenace accumulazione delle imputazioni. Ecco alcuni dati tratti dalla relazione annuale dell'allora ministro Napolitano al Parlamento:

Tav. 6 Produzione della polizia e dei carabinieri

1997	Totale	Carabinieri	% sul totale	Polizia	% sul totale
delitti perseguiti	2.440.754	1.696.272	69,5	744.482	30,5
scoperti		379.776	22,4		
tot. arresti	112.039	61.188	54,6	50.851	45,4
arrest.in flagranza	80.326	45.377	56,5	34.949	43,5
in esecuz. ord. custc.	24.828	15.811	63,7	9.017	36,3
persone deferite	587.721	422.571	71,9	165.150	28,1
persone identificate	31.363.640	19.386.432	61,8	11.977.208	38,2
persone schedate	313.972	176.596	56,2	137.376	43,8
auto controllate	22.435.106	15.388.450	68,6	7.046.656	31,4

Nel 1998: 61% dei delitti denunciati riguardano i furti (compresi i tentativi di furto), 1,6% le rapine (compresi i tentativi di rapina) e 1,5% gli scippi (compresi i tentativi di scippo) per un totale di reati predatori del 64% un dato in calo rispetto agli anni precedenti, anche se c'è stato nel 1998 un aumento delle rapine, che in realtà riguardava soprattutto le "rapine improprie" o persino i tentativi di furto classificati come rapine (è anche a questo che si deve il calo degli scippi). Sono invece i cosiddetti "altri delitti", cioè i delitti di scarsa gravità ad avvicinarsi al 35%. Per quanto riguarda i delitti di cui è stato scoperto l'autore è da osservare che l'aumento registrato è dovuto al crescere dell'attitudine denunciatoria e dunque alla maggiore collaborazione dei cittadini. È comunque rivelatore che (in base ai dati del 1997, comunque di poco differenti rispetto a quelli del 1998) il 61% delle persone siano denunciate per "altri delitti"; l'80,3% delle persone imputate di rapina sono in realtà imputate di "altre rapine"; su 41.420 reati "per droghe" solo 1691 sono rimasti di autore ignoto, cioè il 4,1%, mentre il tasso di ignoti sul totale è del 75,2%, ma le persone denunciate per reati di droga sono state 50.577 con un rapporto denuncia-

ti/delitti che è del 122% (in generale è 32,2%). In altri termini le persone denunciate o arrestate sono sempre le "prede facili".

In realtà se è vero che esistono sprechi e che la gestione del personale e l'organizzazione del lavoro nelle polizie sono lungi dall'avvicinarsi a quelli mitizzati per le imprese private, gli stessi dati incrociati e alcune informazioni derivanti da ricerche qualitative permettono di dedurre che solo in parte la produttività delle polizie corrisponde alla quantità di personale effettivamente impegnata nell'azione preventivo-repressiva. Infatti se è evidente che a Roma (come anche in Liguria e Calabria) l'enorme quantità di personale deve pur produrre una certa quantità di denunce e arresti (si vedano le colonne E e G della tav. 1; i numeri della colonna F possono essere visti come una sorta di indice di produttività generico), vi sono realtà in cui questa correlazione non sembra affatto funzionare poiché entrano in gioco altre variabili. Per esempio, in Campania la percentuale di denunciati e arrestati per ogni 100 mila abitanti è di gran lunga il più alto d'Italia, mentre il tasso di presenza degli operatori di forze di polizia è inferiore rispetto alla media nazionale e a molte regioni che hanno però tassi di repressione della metà inferiori a quello della Campania (comprese regioni del Sud quali la Sicilia e la Sardegna). In effetti, il caso della Campania può essere spiegato con la straordinaria campagna repressiva di cui questa regione è oggetto in questi anni, che s'è tradotta in massicci arresti di persone che in realtà hanno evidentemente un'assai scarsa professionalità delinquenziale, ma sono "prede" relativamente "facili". In altri termini, in questo caso la produttività delle polizie dipende da un preciso input che viene dall'alto e che peraltro si inserisce in un più complesso intervento sull'assetto economico e sociale locale al fine sia di scongiurare l'emergere di una conflittualità sociale incontrollabile (perché i sindacati non hanno alcun ruolo, come nel caso delle lotte dei disoccupati), sia di reprimere l'autonomizzazione più o meno deviata di segmenti sociali rispetto al controllo dello stato e della stessa classe dominante locale riconosciuta come legittima. Lo stesso fenomeno riguarda in realtà anche la Calabria, dove però le forze di polizia sono ingenti. Invece i dati non segnalano un fenomeno simile in Sicilia dove probabilmente la stretta repressiva degli anni passati ha forse "prosciugato" anche quella devianza o piccola delinquenza che è stata quasi sistematicamente considerata come manovalanza mafiosa, così come in Campania viene vista come manovalanza della camorra, in Calabria della 'ndrangheta e in Puglia della "sacra corona unita".

Fra le regioni e città del Nord, va notato che il Piemonte (e soprattutto Torino) e l'Emilia-Romagna hanno il tasso di denunciati e arre-

stati più alto (nel Centro-nord) (cfr. tavola 6). In effetti Torino è in questi anni diventata una città in cui la stretta repressiva contro la devianza e piccola delinquenza sembra aver conosciuto un giro di vite a causa della grave crisi provocata dal declino della presenza della grande industria e del suo indotto. Ma anche qui la risposta alla crisi ha assunto essenzialmente i toni della repressione perché nessuno viene ritenuto responsabile del declino industriale e delle conseguenze che esso ha provocato e dunque dei costi sociali da sostenere.

Altri dati inequivocabili permettono di capire meglio come si caratterizza oggi la produzione delle polizie. Si tratta dei dati relativi agli arresti degli stranieri come pure di alcuni dati parziali sulle "fotosegnalazioni" (schedature) degli stessi in seguito a controlli d'identità durante l'attività di "controllo del territorio" quotidianamente svolta dalle volanti e dai "pattuglioni per la bonifica". In quasi tutte le città del Centro e del Nord, la maggioranza e a volte la quasi totalità delle persone "accompagnate in questura" per essere sottoposte a "rilievi dattiloscopici e fotosegnaletici" è composta ormai da stranieri. Come testimoniano vari operatori, assai spesso si tratta di persone già note in quanto la schedatura degli immigrati, anche in assenza di infrazione o reato, è ormai una prassi sistematica. I dati raccolti durante una recente ricerca a Bologna mostrano che nel 1997 il 100% dei fotosegnalati era composto di stranieri.[31] I dati sulle denunce e gli arresti di italiani e immigrati dal 1990 al 1998 indicano non solo che globalmente si è verificato un aumento degli arresti e della popolazione carceraria (che in meno di dieci anni è quasi raddoppiata – cfr. tav. 8) ma anche che è avvenuta una progressiva sostituzione dell'italiano con lo straniero (cfr. tav. 7 e 9).[32] Si può anche notare che in proporzione gli stranieri subiscono più arresti che denunce. La differenza tra il tasso di arresti di stranieri e quello di italiani è maggiore di quella che si constata tra neri e bianchi negli Stati Uniti, dove il carattere razzista dell'azione repressiva e penale è ampiamente descritto in numerose ricerche.[33]

Tav. 7 Entrati in carcere

	Totale	italiani	% sul tot.	stranieri	% sul tot.
1987	82.718	72.577	88	10.141	12,3
1988	80.652	68.392	85	12.260	15,2
1989	73.799	61.097	83	12.702	17,2
1990	56.076	46.568	83	9.508	17,0
1991	75.786	62.644	83	13.142	17,3
1992	93.328	77.609	83	15.719	16,8
1993	98.119	77.396	79	20.723	21,1
1994	98.245	73.530	75	24.715	25,2
1995	88.415	64.692	73	23.723	26,8
1996	87.649	62.997	72	24.652	28,1
1997	88.305	61.329	69	26.976	30,5
1998*	87.134	58.403	67	28.731	33,0

Fonte: Dipartimento Amm.ne Penitenziaria e Osservatorio sul carcere di Antigone
(N.b.: non tutti gli arrestati entrano in carcere)
**dato parziale secondo i dati pubblicati da "Narcomafie" (marzo 2000) a fine gennaio 2000 il totale detenuti è stato di 51.862, di cui il 27,2 stranieri.*

Tralasciando qui il caso delle regioni che presentano dati "anomali" rispetto alla media, si può notare (cfr. tav. 9) che le differenze più evidenti riguardano le regioni del Centro e del Nord da un lato e quelle del Sud dall'altro. Nel Sud sono ancora la devianza e la delinquenza locali a essere l'oggetto privilegiato della repressione; non vi è infatti "spazio" per la devianza degli immigrati trattandosi di zone "saturate" da locali. A loro volta i dati riguardanti gli arresti dei tossicodipendenti sono assai significativi. Dopo il Veneto, l'Emilia-Romagna è la regione in cui la maggioranza degli entrati in carcere è composta da stranieri. Si avvicinano a questo record la Liguria, la Lombardia, la Toscana, il Tentino, ma anche il Lazio. Ma qui ci interessa segnalare innanzi tutto che in Piemonte, in Emilia-Romagna e nel Lazio la maggioranza degli italiani entrati in carcere sono tossicodipendenti, dato che è in sé rivelatore del "trattamento socio-sanitario" riservato a questa "categoria", evidentemente ancora criminalizzata, malgrado tutti gli impegni presi. Inoltre, come osservano vari testimoni privilegiati, benché sia relativamente alta la diffusione del consumo di droghe tra i ceti abbienti, sono i tossicodipendenti "poveri" a essere considerati indesiderabili dall'opinione pubblica, in città dove peraltro da anni alcuni operatori sociali non si stancano di proporre, invano, la "riduzione del danno"

Tav. 8 Percentuali di italiani e stranieri sul totale denunciati e arrestati dal 1990 al 1998

	DENUNCIATI		ARRESTATI	
anno	italiani % su tot.	stranieri % su tot.	italiani % su tot.	stranieri % su tot.
1990	92,5	7,5	82,0	18,0
1991	93,1	6,9	82,5	17,5
1992	91,9	8,1	83,1	16,9
1993	90,1	9,9	80,0	20,0
1994	91,0	9,0	81,0	19,0
1995	91,1	8,9	80,0	20,0
1996	89,2	10,8	78,4	21,6
1997	90,7	9,3	78,9	21,1
1998	87,2	12,8	77,0	23,0
98-90	aumento +199.615	aumento +56.205	aumento + 36.945	aumento +15.179

Fonti: ministero dell'Interno e ministero di Grazia e Giustizia.

Nel quadro dell'aumento globale dei denunciati, arrestati e detenuti, la sostituzione dell'italiano con lo straniero appare evidente nell'aumento del peso in percentuale di quest'ultimo sul totale di ogni dato specifico (aumenta sino al 33% la percentuale degli stranieri tra gli entrati in carcere dal 1987 a oggi, mentre ovviamente diminuisce quella degli italiani; +5 per gli arrestati dal novanta a oggi, +5,3 per i denunciati e + 10 per i detenuti anche perché, come mostra lo studio di Pastore, lo straniero viene quasi sistematicamente escluso dai benefici di pena e dalle cosiddette "pene alternative" anche se imputato e/o condannato per reati non gravi. La sostituzione è ancora più evidente nelle regioni del Centro e del Nord dove gli stranieri arrivano a essere a volte la maggioranza tra gli arrestati e detenuti. Da notare in particolare che é diventato meno frequente l'arresto del piccolo spacciatore italiano, mentre si arrestano stranieri anche per un solo spinello e senza precedenti penali . Ecco nella tabella seguente i tassi calcolati ogni 100 mila adulti italiani e ogni 100 mila stranieri con permesso di soggiorno. Nel corso del 1999 all'aumento dei denunciati e arrestati stranieri non corrispoqde l'aumento dei tassi perché aumenta il denominatore, cioé il totale globale degli stranieri.

In altri termini, i dati mostrano che si è manifestata una chiara tendenza ad arrestare gli italiani solo se appaiono dei tossici "irrecuperabili". Come ho potuto constatare durante vari interventi e ricerche in carcere (a S. Vittore), quasi tutti i detenuti fanno uso occasionale o abituale di droghe. Lo stesso fenomeno sta per diffondersi soprattutto nelle città del Centro-nord anche tra i giovani immigrati oggetto di criminalizzazione o autocriminalizzazione, un dato che può essere utilizzato come prova del loro inserimento nella società italiana, in particolare nei ranghi dell'esclusione sociale verso cui sono stati sospinti o sono approdati vista l'ostilità o l'accoglienza inferiorizzante loro riservata.[36]

Tav. 9 Tassi denunciati e arrestati italiani e stranieri nelle principali regioni 1998

	tasso italiani denun.	tasso stranieri denun.	scarto tassi denun.	tasso italiani arrest.	tasso stranieri arrest.	scarto tassi arrest.
Italia	1.580	8.593	5	236	2.597	11
Liguria	1.528	18.750	12	292	5.196	18
Piemonte	1.315	21.915	17	172	5.971	35
Lombardia	1.209	7.608	6	149	2.676	18
Veneto	1.162	9.714	8	117	2.315	20
Em.-Rom.	1.340	11.842	9	171	2.953	17
Toscana	1.298	11.045	9	184	3.597	20
Marche	1.710	8.965	5	142	2.194	15
Lazio	1.648	3.442	2	360	2.134	6
Puglia	1.661	7.033	4	303	2.353	8
Campania	2.855	6.927	2	423	1.375	3
Calabria	2.502	5.863	2	293	1.957	7
Sicilia	1.536	3.534	2	336	1.321	4
Sardegna	1.377	3.461	3	179	922	5

Fonti: ISTAT e ministero degli Interni.

Gli stranieri sono denunciati 5 volte più, sono arrestati e detenuti 11 volte di più degli italiani. Ma, se si calcolano i dati per nazionalità dei maschi, si può constatare che quelle più criminalizzate e in parte "autocriminalizzate" arrivano ad avere uno scarto con il tasso degli italiani molto più alto di quello registrato per i neri negli Stati Uniti (che è 7,5), ossia 20-25 volte più arrestati e più incarcerati degli italiani.

Note

1 Nell'articolo apparso su "Micromega", 4/95, cit.

2 L. Violante, Relazione al convegno "Il senso della sicurezza", Torino, 26 settembre 1997.

3 Cfr. L. Wacquant, 1999, cit.; Cartuyvels e Ph. Mary, cit.; A. Rea, cit.; R. Lévy, cit.

4 Disponibile sul sito www.tesoro.it, Documento di programmazione economico-finanziaria, pp. 74-75.

5 Si vedano i già citati L. Wacquant e K. Dixon.

6 Si veda anche S. Palidda, *L'évolution de la politique d'immigration et la reproduction de l'irrégularité en Italie*, convegno "La rétention administrative des étrangers en situation irrégulière en Europe", organizzato dal Laboratoire européen associé "Délinquances et politiques de sécurité et de prévention: recherches comparatives franco-allemandes (CESDIP-CNRS-Max-Planck-Institut), Parigi, 10-12 febbraio 2000.

7 Cfr. articoli di O. Piscitelli, "la Repubblica/Milano", 31/3/99, p. III.

8 Si veda in proposito la ricerca che ho realizzato, insieme a E. Davolio, sull'insicurezza e la sicurezza a Desio, 1999, cit.

9 Per un'analisi critica delle politiche securitarie si veda anche L. Pepino, *La città insicura e l'impossibile supplenza giudiziaria*, "Questione Giustizia", 1999, n. 5 (in corso di stampa).

10 Disponibili sul sito www.giustizia.it.

11 Da notare che nessuno ha ironizzato sul titolo "Crime Day".

12 Come ha dichiarato lo stesso D'Alema nella sua intervista a Montanelli all'inizio della guerra.

13 Si veda M. Giannetti, *Drammatica testimonianza del comandante del porto di Lampedusa. Dodici barche su cento affondano. È una tragedia silenziosa, solo in parte documentata dalle fosse comuni dell'isola*, "il manifesto", 11/11/1998, p. 4. Da anni in queste isole esistono fosse comuni in cui vengono sepolti i resti umani trovati sulla costa o nelle reti dei pescatori.

14 Cfr. cap. V.

15 "la Repubblica", 20/10/99.

16 Dato pubblicato sul sito www.poliziastato.it.

17 Cfr. D. Nogala, F. Sack, 1998, cit.; F. Ocqueteau, 1999, cit.

18 "Pochi arresti uguale poca produttività"; sulla base di questo criterio, il dirigente della struttura viene richiamato e se non "corregge il tiro" rischia il trasferimento e il declassamento. È successo ad alcuni dirigenti in varie città. Ovviamente non è possibile citarne i nomi, ma questi fatti sono assai noti all'interno delle forze di polizia. Per esempio, un dirigente della Squadra mobile di una grande città del Nord, aveva dato prova di grande professionalità investigativa riuscendo a realizzare operazioni preventive e anche repressive assai importanti. Ma in totale per due anni la sua Squadra mobile aveva fatto un numero di arresti giudicato troppo ridotto; in effetti gli uomini di quest'ufficio si attenevano ai compiti che spettano ad un ufficio

investigativo qual è la squadra mobile e dunque "non correvano appresso al piccolo deviante o delinquente" e non avevano arrestato quasi nessun immigrato! È così che questo dirigente, da un punto di vista professionale, uno dei migliori che abbia conosciuto tra centinaia in varie città, è stato di fatto declassato, cioè "promosso" al grado superiore e inviato in una piccola città. Ancora peggiore è stata la sorte di un dirigente delle volanti di una città del Nord, accusato di non saper dirigere i suoi uomini, cioè di non far fare loro abbastanza arresti: è stato mandato a dirigere un commissariato, mentre, secondo prassi, avrebbe dovuto passare ai massimi incarichi di una grande questura (è stato sostituito con un dirigente di nota fama "rambista", che ha subito cacciato via tutti gli operatori che non erano stati solerti nel moltiplicare gli arresti). Altro caso emblematico è quello di un altro dirigente, tra i più intelligenti, ma anche "troppo democratico", che aveva addirittura osato spronare con forza i suoi subordinati affinché privilegiassero l'azione preventiva piuttosto che quella repressiva e affinché lavorassero in stretto rapporto con i servizi sociali della città, arrivando a istituire una sorta di premio per chi faceva prevenzione. Per anni questo dirigente è stato oggetto non solo di ostracismo palese, ma persino di minacce di punizioni. È anche per questo che ogni operatore di polizia e ancor più ogni dirigente cerca di avere amici e protettori sicuri, perché può sempre capitare di trovarsi "incastrati in guai" più o meno gravi. Il sindacato è stato sinora il principale attore nell'offerta di protezione.

19 Questo dato rimane quasi invariato da circa dieci anni.

20 Questo dato appare sempre nelle relazioni annuali del ministero dell'Interno al Parlamento e ora anche sul sito della polizia. Secondo i risultati dei sondaggi di vittimizzazione dell'Istat, curati in parte da M. Barbagli, nel 1997, le persone sottoposte almeno una volta a identificazione da parte delle polizie sarebbero state 18 milioni e 548 mila dai 14 anni in poi (il 37,7% della popolazione totale). Cfr. M. Barbagli, *Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*, Istat, Roma, 22 settembre 1998 (disponibile sul sito Internet). Ma si potrebbe obiettare che la maggioranza dei controllati (spesso più volte) sono persone che probabilmente non fanno parte dei campioni di tali sondaggi.

21 Un ispettore di Bologna, incriminato per rapina e violenze sessuali a danno di un giovane marocchino, s'è difeso dicendo che era tutta una montatura della polizia ferroviaria per coprire le sue malefatte; in tanti casi del genere la verità giudiziaria sembra avere molte difficoltà a farsi strada e spesso si finisce per non arrivare mai a una sentenza definitiva.

22 Si veda in particolare A.V. Cicourel, cit.; Kitsuse e Cicourel, cit., F. Brion, cit.

23 Fra altri, cfr. M. Banton, 1969, cit.; L. Wacquant, 1999, cit.; F. Brion, 1998, cit.; M. Tonry (a cura di), 1997, cit.; S. Palidda, *La criminalisation des migrants*, cit.

24 Vari autori hanno mostrato come si produce questo cortocircuito e quanto in questo fenomeno sia decisivo il ruolo dei media e degli "imprenditori del sicuritarismo"; cfr. Maneri, opere cit.; A. Dal Lago, *Non persone*, cit.

25 Tra le brevi rassegne delle teorie classiche, si veda L. Mucchielli, *La déviance : normes, transgression et stigmatisation*, "Sciences Humaines", 1999, 99, pp. 20-25; F.P. Williams e M.D. McShane, cit. Fra gli autori classici, si veda in particolare E. Durkheim, *Le regole del metodo sociologico*, Milano, Ed. Comunità 1979; Id., *Il suicidio*, Utet, Torino 1969.

26 Fra altre, si vedano in proposito le ricerche di R. Lévy, *Scripta manent: la rédaction des procès-verbaux de police*, "Sociologie du travail", 1985, XXVII, n. 4, pp. 408-423; Id., *Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire*, Méridiens-Klincksieck, Ginevra 1987; Id., *Vers une redéfinition des rapports police-justice? Le poids de l'histoire*, in "Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1993, n. 14, pp. 85-96; F. Quassoli, cit.

27 Uso qui a mio modo la formula di Baratta e Pavarini, cit.

28 Cfr. F. Brion, *Chiffrer, déchiffrer. Incarcerations des étrangers et construction sociale de la criminalité des immigrés en Bélgique*, in S. Palidda, a cura di, *Délit d'immigration. La construction social de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe*, COST A2 Migrations-C.E., Bruxelles 1996.

29 Sulla base di alcuni risultati di una ricerca ancora in corso sui mercati della droga in varie città europee (che svolgo con alcuni colleghi e intervistatori per il Max-Planck-Institut per conto del Forum europeo sulle droghe di Lisbona) mi sembra che si possa dire che la tossicodipendenza più repressa è di fatto quella dei cosiddetti "irrecuperabili", che vanno per strada e si fanno soprattutto di eroina, mentre i consumatori di cocaina sembrano godere di "giri" piuttosto soft, quando non di tolleranza da parte delle polizie.

30 Non prendo in considerazione i dati degli anni precedenti poiché, come segnala lo stesso ministero dell'Interno (*Andamento della criminalità* del 31/12/90, p. 11): "Lo scarto a volte considerabile tra i dati precedenti il 1990 e quelli successivi è dovuto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Secondo il vecchio codice l'autorità giudiziaria cominciava l'azione penale appena veniva a conoscenza del reato attraverso gli atti trasmessi dalle polizie; invece col nuovo codice l'azione penale effettiva comincia soltanto dopo l'esito delle investigazioni preliminari nella fase detta pre-dibattimentale; in conseguenza di ciò mentre prima si contabilizzavano anche le denunce in seguito archiviate, adesso queste non figurano più nelle statistiche, il che falsa il confronto tra i due tipi di dati". Per quanto riguarda le statistiche giudiziarie, l'affidabilità è ancora meno certa poiché il loro sistema di raccolta ed elaborazione è stato (ed in parte è ancora) marcato da: "l'incuria, la negligenza, l'indifferenza di coloro che, gestendo le fonti primarie dei dati, dovrebbero fornirli all'ISTAT, per legge dello stato, con la dovuta tempestività e completezza" (cfr. D. Cortellessa, *La criminalità economica*, Quaderni dell'Ufficio studi e documenti della direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena, n. 24, pp. 472-473). Per esempio è noto che, in alcuni periodi, diverse cancellerie non abbiano censito tutti i procedimenti (per scioperi, sovraccarico di lavoro ecc.) per cui l'andamento da un anno all'altro può non essere credibile. Inoltre, una condanna può riguardare fatti avvenuti anche in anni precedenti. Ma oltre a ciò, come osserva M. Fabri (*Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, "Polis", 1997, vol. XI, n. 2, pp. 171-192), la discrezionalità dei pubblici ministeri e la riclassificazione dei procedimenti fanno sì che di uno stesso reato vi possano essere più procedimenti censibili. Infine, come ho constatato con Quassoli (in occasione della ricerca MIGRINF-TSER-DGXII-CE, 1998. Abbiamo infatti scelto di studiare in due semestri i dati relativi ai reati per droga e ai reati predatori commessi da italiani e stranieri a Milano; cfr. F. Quassoli, op. cit.) lo stato degli archivi di alcune cancellerie è sotto certi aspetti caotico e non permette di costruire statistiche affidabili, tranne, ma sempre senza certezza, per studi qualitativi su un reato per un

periodo limitato. L'analisi delle statistiche delle polizie e ancor più di quelle giudiziarie impone quindi tante precauzioni e rilievi critici che possono essere suggeriti solo dalla ricerca qualitativa di tipo etnografico sulla loro costruzione sociale.

31 I dati sui "fotosegnalati" corrispondono alle persone effettivamente sottoposte al rilevamento fotosegnaletico e delle impronte. Su precisa richiesta per la ricerca da me condotta per il progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna, il Gabinetto regionale di polizia scientifica di Bologna ha comunicato che la percentuale degli stranieri tra le persone accompagnate in questura e sottoposte a "rilievi dattilofotolosegnaletici" supera il 94% e nel 1998 ha raggiunto il 100%; altre 8000 persone accompagnate in questura non sono più stati sottoposti ai rilievi di rito perché già fotosegnalati in precedenza. Questo mostra che buona parte delle persone oggetto dei controlli di polizia e di atti di polizia giudiziaria sono recidivi, fenomeno assai comune a tutte le città. Cfr. S. Palidda, *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, cit.; Id., *Polizie e immigrati*, cit. Questi dati e le numerose testimonianze in proposito di operatori delle polizie vengono curiosamente ignorati da M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità*, cit., il quale sostiene la tesi secondo cui la polizia non avrebbe un prassi discriminatoria nei confronti degli immigrati.

32 Ho messo in evidenza questo fenomeno sin dalle mie prime pubblicazioni su questo argomento e in quelle che ho prodotto annualmente. Si vedano i miei capitoli dei rapporti annuali della Fondazione Cariplo-Ismu, degli anni 1995-96-97-98-99; Id., *Délit d'immigration*, cit.; Id., *Deviant behaviour and criminalisation of migrants in Italy*, rapporto MIGRINF, DGXII-CE, Bruxelles 1999; Id., *La criminalisation des migrants*, cit.

33 Si veda in particolare L. Wacquant, 1998 e 1999, opere citate.

34 Si veda la ricerca Migrinf, 1998, cit., e F. Quassoli, cit.

35 G.C. Blangiardo, *La presenza irregolare*, cit.

36 Cfr. S. Palidda, *Immigrazione e tossicodipendenza*, cit.

7

L'ordine postmoderno e le migrazioni[1]

"Quando comincia l'immigrazione nella seconda metà della Restaurazione, i nuovi arrivati sono comunemente definiti con termini che evocano differenze che oggi qualifichiamo razziali o etniche. Più che mai miserabili, barbari, selvaggi, nomadi."
L. Chevalier, 1984, p. 596.

"Questa tanto esaltata Unione Europea ci sta facendo pagare tante tasse e non si sa ancora quanti benefici ci darà. Però è vero che almeno non siamo trattati come gli extracomunitari."
Un cittadino partecipante a una protesta contro l'insicurezza.

Premessa

È solo a partire dagli anni settanta, con il declino della società industriale e lo sviluppo dell'assetto neoliberista e quindi della globalizzazione che, per la prima volta nella storia dell'umanità, le migrazioni sono diventate un fenomeno considerato in quanto tale antagonista rispetto al nuovo ordine economico, sociale e politico.[2] Il modello di sviluppo che si è imposto nelle società dominanti, a differenza di quello

della società industriale, non necessita più di manodopera di massa, di espansione demografica, "carne da cannoni",[3] ma tutt'al più di una ridotta quantità di lavoratori inferiorizzati e precari per attività di servizio ai cittadini inclusi o come manodopera per segmenti produttivi non ancora adattati al modello postmoderno.[4] Da questo punto di vista appare discutibile la tesi tratta dallo studio demografico dell'Onu del dicembre 1999, secondo la quale l'Europa avrebbe bisogno entro il 2050, se vuole mantenere l'attuale livello demografico e le attuali capacità economiche, di circa 160 milioni di immigrati e l'Italia di 17 milioni. Questa tesi, marcata da una visione meccanicistica e utilitarista[5] si fonda su un'idea dello sviluppo ancorata al modello tradizionale. Nulla permette di affermare infatti che il mantenimento degli standard di vita dei paesi ricchi implichi la stabilità demografica. D'altra parte, in Europa la diminuzione della popolazione e dell'intensità delle strutture produttive sarebbe del tutto auspicabile dal punto di vista di uno sviluppo ecologicamente sostenibile. Sulla base dei risultati di alcuni studi, si potrebbe comunque dire che la domanda di manodopera immigrata potrebbe tendere a ridursi con il superamento della congiuntura di passaggio al nuovo assetto postmoderno. È anche probabile che essa finirà con l'attestarsi su quantità limitate a particolari segmenti e attività soggette alla precarietà, all'inferiorizzazione e a un forte ricambio,[6] mentre si svilupperà ulteriormente la delocalizzazione di ogni sorta di attività produttiva nei paesi non dominanti. L'accesso effettivo all'integrazione resterà limitato e non costituirà più, come è stato in passato, il "modello di riuscita" a cui concretamente la maggioranza degli aspiranti alla migrazione possa far riferimento. Anche oggi, la chirurgia sociale che il governo italiano pretende applicare, sbandierando l'equilibrio tra misure per l'integrazione e misure per la repressione dell'immigrazione clandestina, finisce con il tradursi in una prassi che di fatto è dominata dalla gestione poliziesca dell'immigrazione.[7] Come mostrano vari indicatori, l'Italia è il paese in cui la regolarità risulta spesso precaria a causa delle difficoltà di accesso all'alloggio e al lavoro regolari, nonché la prassi spesso arbitraria delle polizie. L'integrazione che una minoranza di immigrati riesce faticosamente a conquistarsi è dovuta innanzitutto ai costi morali e materiali che essa ha sostenuto e all'intesa, a volte interessata, con una minoranza di italiani.

In generale, il principale elemento caratterizzante delle migrazioni dell'era postmoderna è da individuare nel fatto che esse sono proibite, sono cioè perseguitate sia dai paesi d'origine, sia dai paesi di immigrazione (con sempre più numerosi accordi di cooperazione poliziesca tra i due). La violazione di questo divieto genera i rischi della migrazione

clandestina (il rischio di morte durante il tragitto e quello derivante dall'essere alla mercé di trafficanti a volte improvvisati, altre volte criminali), i rischi connessi alla repressione delle polizie dei paesi d'origine e dei paesi di arrivo, i rischi dovuti a condizioni di nuova schiavitù, i rischi dell'espulsione. Di fronte ciò, la scelta di migrare viene presa solo da una ristretta minoranza di persone, particolarmente spinte dalla necessità e dal desiderio di fuga rispetto alla situazione in cui vivono. Non è un caso che la stragrande maggioranza degli immigrati clandestini di questi ultimi anni sia appunto costituita da persone che fuggono dalla guerra, dalle violenze, da sistemi dittatoriali o dal degrado più orribile, che nelle società di emigrazione si aggrava come effetto della globalizzazione, del liberismo e della protezione dei privilegi dei paesi dominanti. I kosovari, i kurdi e coloro che provengono dai diversi paesi dell'Est, dei Balcani, dell'Africa o dell'Asia migrando perdono tutto. Il volto brutale della logica di dominio dei cosiddetti "paesi democratici" si manifesta anche nel negare a queste persone il diritto all'asilo umanitario o politico e nel trattarle come delinquenti, alla mercé dell'ampia discrezionalità delle polizie e di "norme amministrative" che di fatto creano nuove situazioni di non diritto, come testimonia l'esistenza dei centri per espellendi. L'azione di polizia nei confronti dei migranti non riguarda solo la repressione dei clandestini, ma anche una costante sorveglianza e persecuzione nei confronti di tutti gli immigrati, sia nel quotidiano urbano, sia nella gestione dei permessi di soggiorno. È il trattamento quasi esclusivamente poliziesco riservato innanzi tutto ai giovani migranti originari delle società situate nell'immediata periferia dell'Unione europea a mostrare la coerenza della "guerra alle migrazioni", che nei paesi di "vecchia" immigrazione come la Francia colpisce "les enfants illégitimes"[8] e nei paesi di immigrazione recente i giovani delle periferie europee. Sollecitati a conformarsi ai modelli dei paesi ricchi, questi giovani sono spesso destinati a essere criminalizzati o a finire per autocriminalizzarsi, se non a distruggersi con le droghe, così come è stato – e in parte è ancora – per i giovani delle classi subalterne europee e i neri negli Stati Uniti.

1. Dalla "tolleranza" alla criminalizzazione delle migrazioni[9]

La politica italiana dell'immigrazione è caratterizzata innanzitutto dal ruolo assolutamente preminente che vi svolgono il ministero dell'Interno e le autorità locali di polizia. In quanto potere amministrativo, di

fatto sottratto a ogni controllo, le forze di polizia hanno cercato di applicare alla meno peggio la gestione delle regole del disordine al caso dell'immigrazione, a partire dal periodo in cui non c'era ancora una legge apposita (prima del 1986), sino a oggi, in presenza di una legge che si vuole "organica" (L. 40/98). Chiudere gli occhi davanti agli ingressi o alle presenze di clandestini, lasciar correre il giovane straniero spacciatore di strada, il viado o la prostituta, è una prassi del tutto simile a quella da sempre adottata nei confronti di atti e fatti illeciti attribuiti ai devianti nazionali. La polizia cerca di evitare infatti di contrapporsi a quelle infrazioni alle norme che corrispondono a una domanda sociale, che a volte peraltro condivide o che riguarda persone influenti o della sua cerchia sociale.

> Mia moglie mi ha rimproverato perché non trova più sotto casa il suo marocchino abituale fornitore di sigarette [un dirigente di polizia].

> Quei ragazzi maghrebini sono tutti clandestini e abitano in quella casa a due passi dalla caserma dei carabinieri che li vedono tutti i giorni. Tutti sanno in quali fabbrichette lavorano qui intorno, ovviamente al nero; ogni tanto si vede arrivare qualche amico loro che probabilmente spaccia o traffica in cose rubate, ma non danno fastidio a nessuno e qui neanche il sindaco leghista, siamo in un piccolo comune, si sognerebbe di chiederne l'arresto [un testimone di un comune della periferia milanese].

Come per i nazionali, la polizia colpisce generalmente chi non rispetta neanche le regole del disordine, o chi è socialmente designato come capro espiatorio da punire, avvalendosi della stessa collaborazione del deviante-confidente o "professionalizzato". Sino a quando l'immigrazione non è stata considerata come la più grave minaccia per la società e l'Europa intera, a livello locale le polizie hanno continuato, anche per inerzia, a occuparsi soprattutto della cosiddetta "criminalità nostrana". L'attuale accanimento repressivo contro gli immigrati è dovuto, secondo quanto dicono numerosi operatori di polizia, alla necessità di accontentare l'"opinione pubblica", oltre che alla facilità di arrestarli giungendo così alla produttività richiesta. Ma un input determinante per la diffusione dell'ostilità nei confronti dell'immigrazione è stato fornito dalla concezione poliziesca della costruzione dell'Unione europea, con la relativa definizione delle minacce e dei nemici, adottata dai servizi segreti e dalle varie autorità politiche e amministrative europee e nazionali.[10]

L'impegno dei servizi segreti, delle forze di polizia e in parte anche delle forze armate nell'opera di contrasto dell'immigrazione clandesti-

na è stato crescente e si è esteso progressivamente sino ad alcuni paesi di emigrazione quali il Marocco, la Tunisia, l'Albania.[11] Sono infatti stati recentemente stipulati accordi di cooperazione tra la polizia italiana e le polizie di questi paesi, sulla scia dell'esempio tedesco.[12] Secondo varie associazioni, i paesi sopra citati accetterebbero espulsi anche se di nazionalità non certa grazie a una vera e propria "monetizzazione" di questo "servizio".[13]

Ciò si è tradotto nella repressione sempre più efficace dell'immigrazione clandestina (alle frontiere e anche più a monte), in un controllo sempre più serrato della presenza immigrata sul territorio e in una gestione amministrativa che di fatto ha avviato una selezione e una regolazione sociale via via più precisa degli immigrati.

L'immagine, strumentale, dell'Italia come il paese dalle frontiere più vulnerabili, incapace di controllare con rigore l'immigrazione, è stata brutalmente cancellata dall'escalation delle attività repressive di questi ultimi anni. L'affondamento del barcone Kader I Rades il 27/3/97 e la morte dei suoi 105 passeggeri può essere considerato l'atto più grave della nuova politica migratoria italiana. La responsabilità politica di questa strage è palese e secondo alcuni appare evidente che, in quanto a prassi di occultamento delle responsabilità, nulla è cambiato rispetto ai periodi delle stragi e dei complotti.[14] Da quel momento, la prima preoccupazione del governo è sempre stata quella di vantare l'efficacia della repressione dell'immigrazione clandestina in termini di numero di respingimenti alle frontiere, espulsioni,[15] internamenti nei centri espellendi e arresti. Gli stessi dati statistici sull'evoluzione del numero di immigrati in Italia mostrano in modo esplicito quanto il contrasto dell'immigrazione sia stato efficace: anche se si somma ai permessi di soggiorno validi la stima più accreditata degli irregolari, si constata che la presenza straniera viene mantenuta entro dimensioni piuttosto irrisorie: circa 1.300.000 persone, ossia il 2,3% della popolazione residente.[16] Solo lo 0,7% dei permessi validi a fine 1998 è stato concesso per motivi di asilo a extra comunitari (in totale 6240).

Un confronto tra alcuni dati

L'afflusso di immigrati stranieri dagli inizi degli anni settanta nella provincia di Milano (provincia con il più alto numero di immigrati) è uno degli esempi più eloquenti della sua incidenza irrisoria. L'aumento della popolazione della provincia di Milano è stato di 651.662 persone nel decennio 1951-1961, di 746.870 nel periodo 1961-71 e ancora di 114.423 dal 1971 al 1981, ossia una quantità che complessivamente, su trent'anni, è quasi

dieci volte il totale degli immigrati regolari e irregolari attualmente presenti nella provincia. Alla fine del 1998, il totale dei cittadini stranieri (di tutte le nazionalità, compresi quelli dell'Unione europea), in provincia di Milano, ammonta a 133.674 unità con permesso di soggiorno, a cui si potrebbero sommare circa un 25% senza permesso (stima ISMU), arrivando dunque a un totale di circa 168.000 persone, cioè approssimativamente il 4,2% della popolazione residente.

2. La gestione della precarietà

La prassi delle polizie da un lato criminalizza gli irregolari (con un conseguente aumento degli stranieri in carcere) e dall'altro sembra usare i centri espellendi per regolarne la permanenza (solo una parte viene effettivamente espulsa).[17] La repressione dell'immigrazione "irregolare" fa aumentare le denunce per vari tipi di reato connessi all'irregolarità dell'ingresso o del soggiorno nel territorio nazionale, oltre che ai reati di falso, cui sono costretti tanti migranti in fuga da paesi dove, anche volendo, è impossibile avere documenti di identità.[18] L'immigrato che non riesce ad accedere alla regolarità o a mantenerla accumula imputazioni sempre più numerose per vari reati "amministrativi" e penali, diventando spesso plurirecidivo, soggetto all'espulsione o anche alla detenzione. A ciò si accompagna un aggravamento delle imputazioni attribuite solitamente agli immigrati e delle pene conseguenti.[19]

A sua volta, la precarietà della condizione degli immigrati regolari non dipende solo dal fatto che buona parte di loro svolge lavori irregolari, ma anche dalla gestione amministrativa arbitraria. Le testimonianze di avvocati, volontari e immigrati che si occupano del rilascio e rinnovo dei permessi e delle autorizzazioni al ricongiungimento familiare mostrano che la gestione di queste pratiche è spesso caratterizzata da un alto grado di discrezionalità e arbitrarietà.[20] Questo, a detta di numerose testimonianze di immigrati, ma anche di operatori della polizia e operatori sociali, ha favorito lo sviluppo di un vero e proprio mercato nero delle regolarizzazioni e del mantenimento della regolarità. Persone che rischiano anche la vita per arrivare in Europa sono disposte a pagare prezzi alti per conquistare il permesso di soggiorno: in occasione della sanatoria del 1998, alcuni immigrati hanno pagato fino a tre milioni solo per comprare un attestato di ospitalità rivelatosi in seguito inutile dopo gli accertamenti della polizia.[21] Ma, in alcuni casi, sono

state regolarizzate persone da tempo dedite ad attività devianti, sulla base di una documentazione dubbia. Come afferma un dirigente di polizia:

> Ma credo che in tutta Italia i procedimenti a carico di colleghi che cercavano di farsi i soldi stando all'ufficio stranieri siano ormai diverse decine, ma ovviamente da noi non se ne parla, neanche quando è successo qui. Si sa bene chi sono in questa città gli avvocati e i vari trafficanti d'imbrogli (tra cui alcuni poliziotti in pensione) che hanno connivenze con alcuni elementi in questura, anche se da noi i controlli ora sono più seri. Ma chi fa serie indagini, per raccogliere le prove utili per incastrare questa specie di iene che, com'è noto, approfittano di questi disgraziati? E poi l'immigrato non può essere parte lesa perché di fatto rischia di essere incriminato e perdere il permesso. Non conosco né associazioni cattoliche, né altre, né sindacati disposti a fare casino su queste cose, perché, diciamoci la verità, un po' di corruzione fa comodo a tutti.

La differenza principale tra le immigrazioni del passato e quelle attuali riguarda il mantenimento, e non solo l'ottenimento, della regolarizzazione. In passato, in tutti i paesi di immigrazione, non era difficile ottenere il permesso di soggiorno e i rinnovi erano piuttosto scontati. Oggi tutto diventa estremamente difficile, a causa di un percorso di regolarizzazione tortuoso e costoso. In Italia, il costo economico (per non parlare di quello psicologico) delle procedure di regolarizzazione è particolarmente alto: infatti, al denaro che è necessario versare ai vari *passeurs* e intermediari, si devono aggiungere i costi ufficiali (tra cui bolli, varie traduzioni autenticate di documenti ecc.) e le giornate di lavoro perdute. Si potrebbe parlare di una vera e propria monetizzazione dell'accesso ai diritti civili.[22] Peraltro, la stessa legittimità delle procedure di gestione della regolarità e delle regolarizzazioni è considerata dubbia dagli esperti.[23] La discrezionalità dei poteri amministrativi, favorita da tutte queste difficoltà, sembra in definitiva servire, quantomeno in parte, a una selezione via via più precisa degli immigrati. Essa si nutre infatti, ma allo stesso tempo alimenta e legittima, delle categorizzazioni positive e negative prevalenti (per esempio la distinzione tra filippini da un lato e albanesi, marocchini, algerini, tunisini, slavi, nigeriani dall'altro, ma anche in generale tra donne e uomini, soprattutto se giovani; per i "buoni" – perché considerati più disponibili a subire l'inferiorizzazione – una tendenziale elasticità e tolleranza, per i "cattivi" impedimenti insormontabili). Nei fatti, questa selezione funziona anche come una sorta di "cernita" che tollera certi irregolari a seconda della domanda di manodopera immigrata corrispondente

alla singola società locale. Le polizie contribuiscono a realizzare questa selezione sfruttando, a volte, l'opera di alcune associazioni umanitarie che, per favorire l'accesso alla regolarità, si adattano o sono costrette a partecipare a tale selezione.[24]

L'analisi di numerosi casi empirici mostra come le difficoltà nell'accesso e nel mantenimento della regolarità riguardino quasi sempre i soggetti più deboli, soprattutto perché sprovvisti del savoir-faire migratorio. La regolarizzazione è vissuta dagli stranieri come una sorta di terno al lotto; anche se, come dicono alcuni di loro, la "fortuna accarezza solo chi sa coglierla...". La normativa in vigore pretende comunque dagli immigrati una regolarità (nel lavoro come in ogni sorta di relazione economica e sociale) che non solo parte degli autoctoni non sarebbe in grado di rispettare, ma che è ancor più difficile da raggiungere per degli stranieri esposti alla condizione precaria, se non alla criminalizzazione *tout court*. Tutto ciò non può che tradursi in un'inevitabile riproduzione dell'irregolarità. La rappresentazione della legalità diffusa tra gli immigrati corrisponde così all'idea che "tutto è un imbroglio" e che "la polizia fa quello che vuole" (con evidente contrasto con la retorica secondo cui l'integrazione degli immigrati si dovrebbe basare sul loro addestramento al rispetto delle norme e della legalità). A conferma di questa sensazione, si deve osservare che, quasi a due anni dall'entrata in vigore della legge Turco-Napolitano, ancora non esiste la carta di soggiorno prevista per i soggiornanti da più di cinque anni, malgrado le promesse a suo tempo fatte.

In un tale contesto alcuni immigrati percepiscono lo stato come assolutamente ingiusto e indegno di meritare la loro lealtà, ciò che, ma solo in alcuni casi, li fa sentire autorizzati a trasgredirne le norme:

> Ci chiedono di imparare a rispettare i doveri, ma di fatto non ci hanno mai riconosciuto alcun diritto e non ce ne riconoscono neanche adesso dopo questa nuova legge tanto sbandierata come la legge dell'integrazione. Guardate cosa succede quando ci sono le sanatorie e ogni giorno nelle questure, nei commissariati, nelle aule dei tribunali, per non parlare dei luoghi di lavoro e nella strada quando ci fermano. C'è stata una regressione anche perché adesso forse molta più gente sa che cosa vorrebbe dire rispettare i diritti degli immigrati innanzi tutto come esseri umani uguali agli autoctoni, ma, a parte gli amici, pochi sono i cittadini che accettano l'uguaglianza, in effetti ci vogliono come una sorta di neocolonizzati.[25]

3. Una presenza nociva all'ordine pubblico

La definizione dei problemi della sicurezza data dall'"opinione pubblica" incorpora l'idea che la semplice presenza o aggregazione pubblica degli immigrati costituisca una minaccia per la convivenza civile. Come raccontano diversi operatori, gli interventi in locali o luoghi di ritrovo di immigrati sono raramente causati da risse o dall'evidenza di traffici illeciti come lo spaccio. Si tratta invece di operazioni dovute a segnalazioni o proteste di cittadini o di comitati spontanei contro la presenza degli stranieri. Persino la più elementare forma di socialità degli stranieri viene così a essere negata: una cosa che non può non condurre a situazioni anomiche o conflittuali. In interviste e colloqui riservati, gli operatori di polizia esprimono spesso fastidio e dissenso rispetto a queste operazioni.

> I marocchini, gli algerini, i tunisini, sono decine di migliaia gli irregolari, i nullafacenti che vivono di... e poi non sottovaluti il fastidio estetico... perché può dire: "ma non sta facendo niente!" Ma dà fastidio semplicemente perché c'è! Cioè il clochard dà fastidio fino a un certo punto, ma questi danno fastidio perché esistono. È intolleranza che poi si dice è razzismo; ma anche questo è un modo facile di risolvere il problema; "siete razzisti", ma [...] la gente non è razzista! Alle fermate di alcune linee dell'Atm, a una certa ora, centinaia di marocchini prendono i mezzi pubblici perché lì vicino hanno alcuni punti in cui dormono ecc. [...] salgono 40, 50 extracomunitari. La gente non sale su quell'autobus. Perché sono razzisti? No perché hanno una ragione. Primo, nessuno paga il biglietto; secondo ne fanno di tutti i colori anche dentro l'autobus; terzo puzzano; sin quando uno puzza e va bene, ma quando ce ne sono 50, non è più carità cristiana, è suicidio! È poi lei che si sente fuori posto! Ha paura. Io passo con la macchina dell'amministrazione e posso dire che fa paura. Mia figlia o mio figlio non ce lo manderei su quell'autobus. Che poi quando sono in tanti dovrebbe vedere che arroganza che hanno! Che poi non ci sono reati, ma solo questo! E poi dicono intervenite... [un dirigente].

Il caso del conflitto esploso nel luglio 1998 a Milano tra alcuni abitanti della zona di via Meda e i frequentatori del bar Skirrat è emblematico. Privi di fatto di alternative di socializzazione, continuamente costretti a spostarsi da una zona all'altra, alcune decine di giovani immigrati originari del Marocco avevano eletto questo locale a loro ritrovo. Come era già avvenuto a Milano per altri ritrovi divenuti punti di riferimento per gli immigrati, intorno al locale si era inevitabilmente prodotto l'effetto di una concentrazione eccessiva: essendo lo Skirrat

un bar di dimensioni limitate, i frequentatori avevano finito per occupare il marciapiede, consumando fuori le bevande acquistate nel locale e sporcando inevitabilmente i muri e le macchine parcheggiate in prossimità del bar (un comportamento, si noti, analogo a quello di centinaia di avventori, quasi tutti italiani, dei locali notturni della zona limitrofa dei Navigli). A questo si aggiungevano non solo le intemperanze di alcuni giovani che reggono male l'alcol, ma anche l'effettivo comportamento deviante di qualcun altro. Questa "miscela", stando alle cronache, ha innescato la "protesta degli abitanti" che chiedevano alle autorità di polizia la chiusura del bar. Osservazioni dirette mi hanno permesso di accertare che in realtà la "rivolta" è stata solo una piccola protesta enfatizzata dai media e da alcuni imprenditori politici, nei fatti organizzata da alcuni negozianti e alimentata, secondo un modello prevedibile e diffuso, da esponenti della malavita locale. La vicenda si è conclusa con la definitiva chiusura del bar Skirrat. Benché dapprima le autorità di polizia abbiano minimizzato i fatti e anche apertamente criticato la rivolta dei cittadini, ormai questo luogo d'incontro dei giovani marocchini milanesi è chiuso, con il risultato che essi vagano per la città alla ricerca di altri spazi di incontro, dove prevedibilmente daranno origine agli stessi problemi.

Non si può nemmeno escludere che l'accanimento repressivo che si verifica dall'inizio del 1999 in città come Milano possa condurre infine a reazioni drammatiche. L'impossibilità di altre forme di reazione potrebbe portare, come altrove, a un atteggiamento iperconflittuale, con un uso della violenza istintivo e disperato nei confronti di "tutti gli altri" e a volte anche nei confronti di se stessi. L'esito di una politica migratoria che fa del migrante il nemico principale dell'ordine sociale e che allo stesso tempo lo relega a condizioni di lavoro e di vita inferiorizzate è difficile che sia diverso, quando non peggiore, da quello conosciuto dai neri in America.

Di fronte alle lamentele continue di cittadini angosciati dall'insicurezza, il senso comune diffuso anche tra i poliziotti si salda con la polemica nei confronti dei magistrati:

> Ha ragione il celerino medio quando dice "loro sono abituati a farsi tagliare una mano se rubano, una denuncia a piede libero li fa ridere". Abituati alle loro leggi, pensare che sfasci vetrine, picchi un passante, dai fuoco a un cassonetto delle immondizie, stai dentro tre ore ed esci con un foglio con scritto "denuncia a piede libero", oppure stai dentro una notte e dopo esci con l'obbligo di firma, è come pensare "ma sono tutti pazzi in questo stato". Questa situazione porta nel poliziotto medio a una situazione di

frustrazione, rabbia, violenza, depressione terribili. Considerando quel che devono subire, la reazione della massa potrebbe andare peggio; la legge è ingiusta, inconcepibile che sia così, fatta contro di noi. I magistrati sono cattivi, sono tutti comunisti.

Il rispetto delle garanzie dell'imputato da parte della maggioranza dei poliziotti e dei magistrati tende a essere aleatorio quando si tratta di casi di devianza o di piccola delinquenza. Come mostra F. Quassoli, le procedure d'indagine che precedono il processo arrivano a diventare una sorta di "catena di montaggio"[26] e come testimonia qualche magistrato di Milano, la convalida dell'internamento al centro per espellendi di via Corelli è fatta a mezzo di un prestampato uguale per tutti, che la maggioranza dei magistrati neanche legge. Facendosi passare per clandestino, il giornalista Gatti racconta di un poliziotto che obbliga un immigrato a firmare la rinuncia all'avvocato difensore,[27] oltre che di altri maltrattamenti, così come vari operatori sociali raccontano che gli internati in questi centri non vengono informati dei loro diritti e non viene concessa loro la possibilità di incontrare il loro avvocato, quando eventualmente lo vogliano e in colloquio riservato. Dal punto di vista professionale, sono casi di nessuno interesse, sono disprezzati, non danno gloria, né favoriscono la carriera. Sono le grandi gesta repressive e i processi enfatizzati dai media a essere sognati dalla maggioranza dei poliziotti, dei magistrati e degli avvocati. Lo scarso interesse e il disprezzo "professionale" per i casi di devianza si combinano spesso con l'avversione o addirittura la repulsione per gli imputati:

> Il razzismo non c'entra per niente. Lei capisce, è gente che fa ribrezzo, spesso fanno proprio schifo, per non parlare della paura di contagio, perché sicuramente sono quasi tutti colpiti da malattie infettive e dall'Aids. Allora Lei capisce che la signora magistrato come anche qualsiasi persona civile preferirebbe non vederli e siccome siamo costretti ad averci a che fare, soprattutto noi operatori di polizia giudiziaria, cerchiamo di sbarazzarcene il più in fretta possibile. Dovrebbero darci un'indennità in più per aver sopportato di avere a che fare con questa gente.

Molto più dei magistrati, gli operatori di polizia che si occupano dei "dannati della metropoli", sono spesso esasperati da questo lavoro continuo e oscuro, e a volte cercano di liberarsi del "fastidio" con la nota modalità qui descritta da un poliziotto:

> Se riesco a fargli dare un po' di anni di carcere vero, sono almeno sicuro di non ritrovarmelo domani tra i piedi. Poi è chiaro, io non mi sbatto per

nulla, se il magistrato non mi assicura che poi c'è la condanna seria non comincio neanche.

Tuttavia, avere a disposizione un certo numero di soggetti potenzialmente arrestabili fa comodo quando: "bisogna dare certi numeri, arresti soprattutto, per far vedere che siamo produttivi".

I principali attori del dramma repressivo e giudiziario (operatori di polizia, magistrati, interpreti e avvocati) recitano continuamente le stesse velocissime scene, di cui spesso l'imputato non è consapevole. La condanna è quasi sempre condizionata da ciò che l'operatore di polizia giudiziaria ha scritto "a monte", ed è definita secondo i parametri più o meno standardizzati che l'istanza giudiziaria adotta, con il contributo a volte decisivo dello stesso interprete. Come testimonia un interprete sensibile al rispetto dei diritti:

Da quando ci sono io la maggioranza degli imputati viene prosciolta o comunque rimessa in libertà mentre con l'interprete di prima finivano tutti dentro, condannati. È bastato che cominciassi semplicemente a fare seriamente il lavoro di interprete per smontare ogni volta le imputazioni e far riconoscere le attenuanti.

Di fronte alla crescita dell'ostilità di quei cittadini che arrivano a "gridare di più nelle orecchie della polizie" contro gli immigrati, la polizia ha ormai reso abituali le "operazioni di bonifica del territorio". In alcune città, per soddisfare cittadini e bottegai dei quartieri "bene", i sindaci hanno imposto alla polizia municipale un apposito servizio che alcuni poliziotti chiamano in gergo "la caccia al negro" o "la pulizia etnica", e che consiste nell'allontanare continuamente immigrati e nomadi dal centro città o a volte anche da parchi pubblici moltiplicando arresti, denunce, fermi, accompagnamenti in questura. Come ha dichiarato in un'intervista l'assessore alla sicurezza di Milano, "quando si liberano dei posti al Corelli [il centro per espellendi], facciamo partire le retate".[28]

Spesso i lavavetri o i marginali vengono accusati di aver avuto atteggiamenti aggressivi ma, come testimoniano vari operatori di polizia, in quasi tutte le città, ben più numerosi sembrano essere i casi di immigrati marginali violentemente attaccati da "cittadini". La polizia tende a ignorare questi episodi o, quando interviene, allontana la vittima o a volte trova anche i motivi per denunciarla o persino arrestarla o condurla al centro espellendi.[29] In certi casi, tuttavia, il comportamento dei cittadini è talmente esagerato da creare perplessità negli

stessi poliziotti. Ecco al proposito alcuni commenti di dirigenti e operatori di polizia:

Ci sono certi politici, e non solo parlamentari, che telefonano direttamente al questore o al dirigente dell'ufficio volanti per chiedere che da tale ora a tale ora vogliono una nostra presenza sotto casa perché non sopporterebbero mai che la moglie o i figli possano trovarsi davanti qualche nomade o immigrato.

La gente chiama sul 113 per ogni persona con la pelle scura; due con la pelle scura sono un assembramento di marocchini. Soprattutto al Nord c'è gente rompiscatole. Qui a Genova c'è la fobia dell'extracomunitario.

L'italiano che li sfrutta crede pure di fare un'opera buona; non vedono che sfruttano il ragazzino, sono convinti di dargli lavoro. Quelli che li sfruttano sono gli stessi che vanno con i travestiti, gli stessi che li contestano; quelli che fanno i soldi affittando dormitori fatiscenti ai negri sono gli stessi che vengono poi a fare l'esposto, gli stessi che beccavo con i travestiti: imprenditori brianzoli, con moglie e figli e bella macchina, che poi dicono che bisogna cacciare via negri, travestiti, froci e tutto quanto.[30]

Ecco come un dirigente dei carabinieri di una città emiliana analizza il fenomeno:

A seguito di queste proteste, abbiamo dei cittadini, che poi sono quelli confluiti nei comitati di quartiere, che chiamano più frequentemente sia per fatti attinenti la sicurezza, sia per ben altro come i problemi che riguardano l'amministrazione comunale quali il risanamento di un parco, la sistemazione di una zona, l'illuminazione ecc. Sono persone non direttamente colpite da qualche reato, ma influenzate da questa preoccupazione per la sicurezza. Qui non c'è una situazione problematica dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica, abbiamo un livello di reati che io direi fisiologico. È questa sensibilità, non molto giustificata da dati obiettivi, che porta a tanta richiesta di interventi. Sicuramente il cittadino di qui è molto più evoluto di altri posti, ha più coscienza dei propri diritti e doveri, è abituato a una qualità della vita superiore che altrove. Si aspetta dunque che le istituzioni gli diano la possibilità di mantenere questa qualità della vita. Per questo chiede l'intervento ma è anche disposto a collaborare. Comunque il cittadino è molto sensibile all'idea che l'extracomunitario possa fare qualcosa di illecito. Arrivano tante segnalazioni perché per esempio vedono un capannello di extracomunitari e allora chiamano dicendo "stanno spacciando". Arriviamo sul posto e troviamo quattro nordafricani o africani che però, poveretti, sono regolari, dopo aver finito di lavorare stanno chiacchierando, non fanno niente di male! C'è questa

> pericolosa tendenza a generalizzare e questo può essere di disturbo diciamo all'opera di integrazione del cittadino straniero che comunque è un'opera che andrà fatta perché ormai... Qui l'area è ricca, c'è un'economia che tira, una disoccupazione del 4% circa, le aziende continuano ad assumere, però il problema è che sono spesso posti di lavoro che gli italiani rifiutano ed è per questo che arrivano gli extracomunitari.

All'indebolimento dei controlli degli ispettorati del lavoro, corrisponde lo scarso impegno delle polizie. Come segnala un poliziotto:

> Nessuno ne vuole sapere di denunce per reati inerenti il diritto del lavoro. Arriva la segnalazione che c'è stato un infortunio sul lavoro, va il commissariato, non la Squadra Mobile, anche se c'è il morto. Si informa l'Ufficio del lavoro, che a volte va sul posto e a volte se la prende molto comoda, però nessuno subito controlla tutto quello che c'è da controllare. [...] Non parliamo poi di casi in cui si fa passare l'incidente sul lavoro come incidente stradale o il morto viene addirittura buttato in qualche canale o in una discarica e poi si dice il caso è chiuso, o casi per cui si dice che si sono ammazzati tra loro.

> L'inserimento degli extracomunitari non esiste. La massa, anche volendo, non può essere e rimanere incensurata, in modo da poter un giorno sperare di avere il permesso di soggiorno. È tutto talmente complicato. Gli italiani che andavano in America finivano nei pasticci anche solamente perché non sapevano leggere i cartelli stradali. Un extracomunitario arriva che non ha fatto niente e la prima sera che esce per strada si trova denunciato perché comunque fa qualcosa di strano che viene visto come reato, perché è a spasso a una certa ora, perché non capisce cosa gli si dice, non conosce la mentalità e la mentalità si rifiuta di conoscere la sua.

Non mancano gli operatori di polizia consapevoli della discriminazione sociale e cognitiva nei confronti degli stranieri in quanto tali e si manifesta a volte una certa pena nei loro confronti o anche simpatia, soprattutto quando gli stranieri, anche se devianti, sono "buoni".

> Parlando con i colleghi, si diceva "se tutti i negri che sono al mercato a vendere abusivamente si incazzassero e volessero picchiare i poliziotti, ci farebbero un culo così". Ma per fortuna sono pacifici. Quando si scatenano delle reazioni, c'è sempre una componente di intolleranza, di prevaricazione. Noi siamo fatti così! Ti incazzi, hai il potere e te la prendi con loro.

Conseguenza inevitabile della selezione negativa che di fatto le polizie operano nei confronti degli stranieri è la sostituzione progressiva

degli italiani nella categoria dei soggetti più pericolosi. Nei fatti l'azione di polizia contribuisce anche a professionalizzare la devianza stabilendo un rapporto privilegiato con gli stranieri che imparano a rispettare le "regole del disordine", tra cui quella di collaborare con la polizia.[31] Come è sempre avvenuto, è piuttosto facile reclutare confidenti tra persone a rischio di criminalizzazione:

> Non è molto difficile controllarli. Tanti nostri confidenti sono extracomunitari, anzi, forse proprio perché hanno più bisogno dell'italiano che comunque non rischia l'espulsione, hanno un motivo in più per dare qualche notizia. È chiaro che poi chiedono qualcosa, un interessamento, un permesso di soggiorno, se è possibile, si cerca di dare una mano. Sono loro a offrirsi, soprattutto perché vogliono avere un rapporto con qualcuno che poi comunque non li perseguiti, perché poi è chiaro che lo si protegge un po' come succede con il confidente.

4. Discrezionalità, arbitrarietà e discriminazione

Esistono momenti e aspetti dell'attività di polizia in cui la discrezionalità e l'arbitrarietà possono dilatarsi, soprattutto nei confronti dei soggetti a cui la società attribuisce di fatto meno diritti.[32] Come dicevano i primi fondatori di Magistratura democratica: "la legge è meno uguale sempre per gli stessi". Nei confronti degli immigrati, soprattutto irregolari, il riconoscimento di alcuni diritti è ignorato. Quel "diritto" alla devianza, che in un certo senso è riconosciuto ai nazionali (che mantengono il diritto sostanziale alla difesa anche durante le procedure di polizia e i procedimenti penali) è di fatto negato agli stranieri. Nei ranghi delle polizie si dice sottovoce che è piuttosto raro, ma è risaputo, che alcuni hanno l'abitudine di "rincarare la dose", di usare metodi illeciti. Il recente scoop del giornalista F. Gatti del "Corriere della Sera",[33] che si è fatto passare per clandestino ed è finito al Centro per espellendi di via Corelli di Milano, conferma – se ce ne fosse stato bisogno – le testimonianze raccolte tra immigrati, operatori sociali e operatori di polizia in questi anni. Le violenze, gli abusi, i maltrattamenti, dai più banali ai più orribili, sono all'ordine del giorno. Tuttavia, oggi la diffusione di comportamenti discriminatori tra le polizie, come tra magistrati, operatori sociali e altre categorie professionali, sembra essere dovuta innanzi tutto al crescente consenso che riscuote la definizione dell'immigrazione come reato di fatto e all'enfasi sulla criminalità attribuita agli immigrati. Stando a varie testimonianze, in

molte città le violenze nei confronti di prostitute e immigrati e la distruzione dei documenti di identità o del permesso di soggiorno sono in crescita.

Ecco alcuni brani di interviste a immigrati:

Non ho mai commesso atti illegali, ma un giorno è arrivata la polizia nel centro di accoglienza dove abitavo e mi hanno sequestrato tutte le cassette video, il lettore di cd e i cd che da tempo compravo per portarli al paese con il pretesto che non avevo le ricevute d'acquisto! Da allora tengo una cassa presso amici italiani per conservare le mie cose. Voi non potete immaginare cosa significa vivere sempre sospettati e trattati con disprezzo e ostilità.

In questo paese la polizia fa quello che vuole. Ti metti a sedere in un giardino pubblico, cinque minuti dopo arriva una pattuglia dei carabinieri o della polizia, cominciano a guardare di qua e di là e se trovano qualcosa o se qualcuno di loro mette qualcosa, sei fregato, ti portano via e ti attribuiscono tutto come se t'avessero visto tirar fuori dalle tasche droga o cose rubate o documenti falsi o armi. È vero che tanti immigrati vendono droga e io sono contro perché fa male e non bisogna uccidere nessuno, ma su dieci arrestati per spaccio almeno sette non c'entrano per nulla.

Mi hanno arrestato perché ero in un bar dove alcuni amici sono stati coinvolti in una rissa. La polizia ha arrestato tutti. Dopo due giorni mi hanno rimesso in libertà. Io ero in regola e hanno dovuto riconoscere che non avevo nulla a che fare con la rissa. Al processo hanno detto che ero innocente, ma non mi hanno più restituito il permesso di soggiorno e ora sono clandestino! La polizia mi ha trattato come un criminale. Sono stato picchiato e insultato come gli altri. Sono andati a casa mia e hanno buttato tutto all'aria. Per fortuna non hanno arrestato mio fratello. Gli hanno detto che ero un criminale, che tutti gli albanesi sono criminali. Noi albanesi siamo considerati i più cattivi.

A conferma di varie testimonianze di operatori delle unità mobili di Ong che si occupano di tossicodipendenti o di prostitute, ecco qualche brano di interviste a stranieri, ma anche a italiani tossicodipendenti e spacciatori "incalliti".

Sono stato fermato tante di quelle volte che ho perso il conto. Sempre lo stesso. Cammini per strada, ti vedono la faccia da tossico, ti fermano alla loro maniera, ti chiedono documenti, perquisa, e volano i primi schiaffi. Poi se ti trovano qualcosa, anche la spada [siringa], ti tirano sempre lo spaccio se non dici dove l'hai comprata. Tu non hai diritti.

Complessivamente mi sono fatto sei anni di carcere. Quasi sempre mi han-

no picchiato, qualche volta derubato, e qualche volta sequestrato la roba. È un circolo vizioso. Gli sbirri seguono gli spacciatori, e questi scappano dagli sbirri. Se non succede un caso eclatante, lo spaccio di piazza viene tollerato. Appena succede qualcosa di forte, allora gli sbirri arrestano tutti e menano di brutto. Almeno una volta al giorno mi capita che una pattuglia mi fermi. Sono stato portato in via Corelli due volte. È il posto più bestiale che ho visto da quando sono in Italia.

Dieci anni fa ti buttavano la roba e ti lasciavano andare, oggi ti becchi un sacco di mazzate, e poi ti denunciano pure. Sono stato arrestato tre volte, e fermato ho perso il conto. La prima volta per un furto in flagranza: mi hanno beccato; sono scesi dall'auto, hanno tirato fuori la pistola e uno ha iniziato a darmi schiaffi e calci senza chiedermi niente. È sempre così. Prima menano e poi ancora menano. A Milano c'è uno sbirro per ogni albero delle piazze, e poi girano un sacco di volanti. Con il fatto che gli spacciatori sono stranieri prendono due piccioni con una fava.

Discutendo con alcuni operatori di polizia del fenomeno della diffusione di atteggiamenti sprezzanti e persino violenti nei confronti degli immigrati, ma anche degli italiani "irriducibili" (a cominciare dall'insulto e dal piccolo spintone, sino allo schiaffo e alla pedata, e così di seguito), sembra che esso si spieghi sia con l'indifferenza, l'abitudine a lasciar correre, a banalizzare o riderne. In effetti tali comportamenti corrispondono spesso alla sensazione di godere di un potere indiscusso, tanto più nei confronti di soggetti a cui non si riconosce alcun diritto.

C'è un collega che da tempo ogni tanto tira fuori un coltellaccio a scatto e ridendo dice ai colleghi: "ecco il mio sgozzanegri!". Quasi tutti gli altri o restano indifferenti o si mettono a ridere e finisce lì, ma nessuno s'è impuntato a dire che questa è una cosa gravissima e che a forza di lasciar correre non ci si accorge neanche di avere tra noi gente come quelli della "Uno bianca".

Parte dei vertici delle polizie e i ministri Napolitano e Jervolino sembravano aver avvertito il pericolo della diffusione di tali comportamenti e avevano diramato alcune direttive interne richiamando l'attenzione di prefetti, questori e comandanti dei carabinieri che, in diverse circostanze, hanno effettivamente cercato pubblicamente di calmare le acque.[34] Tuttavia, se alcuni dirigenti, in certi momenti, mostrano di avere appreso una sorta di linguaggio *politically correct*, nella prassi quotidiana di molti operatori di polizia si riproducono inesorabilmente comportamenti discriminatori, proprio perché questi non discendono

da atteggiamenti ideologici, ma da una situazione pratica, in certi casi legale, di discriminazione oggettiva di soggetti che possono essere considerati, dal punto di vista dei loro diritti, di seconda categoria o senza diritti.[35] È anche questo che spiega perché il comportamento anomico o deviante di alcuni immigrati (quasi sempre giovani) appare a volte come reazione non solo alla delusione rispetto alle aspirazioni e ai miti che la società di destinazione induce a inseguire, bensì alla negazione violenta dell'accesso anche alle loro più elementari aspettative.

In una situazione di etnicizzazione crescente di vari segmenti del mercato del lavoro legale, informale e illegale,[36] si afferma così anche la tendenza di molti giovani immigrati a "scegliere" percorsi devianti.[37] Come abbiamo visto, l'azione della polizia contribuisce involontariamente allo sviluppo di questo fenomeno, a cui corrisponde una impressionante diffusione della violenza agita e subita, a volte con esplicite connotazioni razziste. In pochi anni sono aumentati l'alcolismo e la tossicodipendenza tra gli stranieri. Benché non siano disponibili dati sugli stranieri morti per overdose, numerosi indizi suggeriscono che il loro numero sia in aumento.[38] Vanno inoltre ricordati, gli incidenti sul lavoro spesso misconosciuti, le violenze, le torture e anche gli assassinii di giovani prostitute, soprattutto nigeriane e albanesi.[39] Tuttavia, le denunce relative alla vittimizzazione degli immigrati e le relative indagini delle forze di polizia sembrano piuttosto rare, malgrado il forte aumento di questi casi. Alla domanda sull'eventualità che nella città in cui opera si siano registrati episodi del genere, o casi espliciti di discriminazione e di razzismo, un dirigente di polizia risponde:

> Ma guardi, c'è stata qualche cosa, ma siamo a livelli sporadici. Qualche caso che è apparso sulla stampa, tipo il bar che mette il cartello fuori, oppure il bar che serviva l'extracomunitario con il bicchiere di carta invece che col bicchiere di vetro.[40]

A conclusione di questo capitolo mi preme sottolineare che la diffusione di abusi, violenze e persino di comportamenti razzisti tra gli operatori di polizia è un fatto che si può considerare "inevitabile" in un contesto sociale e politico in cui prevale la tendenza alla discriminazione e all'ostilità nei confronti dei soggetti indesiderati. Tuttavia, in Italia, la debolezza se non l'assenza di una tradizione liberal-democratica di difesa delle libertà e dei diritti mi sembra aggravi questa tendenza dell'attuale congiuntura. È anche questo che sembra affliggere oggi tanti operatori democratici delle forze di polizia che spesso si sentono terribilmente isolati.

Note

1 Ho trattato questa tematica, approfondendo aspetti diversi, nelle seguenti pubblicazioni *La criminalisation des migrants*, 1998, cit.; *La conversione poliziesca della politica migratoria*, in Dal Lago (a cura di), cit., pp. 209-235 ; *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XI/1, pp. 77-114; *Effetti perversi di una politica ostile alle migrazioni*, "Immigrazione, Diritto e Cittadinanza", 1999, 1, pp. 11-27; *Verso il fascismo democratico?*, "aut aut", 275, 1996; nei capitoli del *Rapporto sulle migrazioni* pubblicato dalla Fondazione Cariplo-Ismu negli anni 1995, 1996, 1997, 1998, 1999; e in S. Palidda (a cura di), *Délit d'immigration*, COSTA2-Migration, CE, Bruxelles 1996.

2 Cfr. D. Bigo (a cura di), cit.; A. Dal Lago (a cura di), *Lo straniero e il nemico*, cit.; Id., *Non persone*, cit.

3 Sull'immigrazione utile a fornire soldati e a riprodurre manodopera, il caso francese è senz'altro quello più emblematico; cfr. G. Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX-XX siècles*, Seuil, Paris 1988; Y. Moulier-Boutang, cit.

4 Sulle dimensioni effettive della manodopera immigrata nel mercato del lavoro, fra i più recenti lavori, si veda la ricerca europea di E. Reyneri, *Migrants' insertion in the informal economy, deviant behaviour and the impact on receiving societies*, MIGRINF-DG XII-CE; e M. Ambrosini, *Utili invasori*, cit.

5 Che dunque non può essere trattato come un flusso di merci e resta sempre e comunque incontrollabile come ogni comportamento umano che abbia ragioni ben più profonde di quelle materiali, trattandosi innanzi tutto dell'aspirazione alla libertà e all'emancipazione. Sulla migrazione come "fatto sociale totale" si veda innanzi tutto l'opera di A. Sayad, ora riunita in due principali volumi A. Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, cit.; e Id., *La double absence*, cit. Si veda anche A. Dal Lago, *Non persone*, cit.; T. Todorov, *L'uomo spaesato*, Donzelli, Roma 1997; Id., *La conquista dell'America*, Einaudi, Torino 1992. Il concetto di "fatto sociale totale" è elaborato da M. Mauss che parla di "fenomeni sociali totali", cfr. M. Mauss, *Essai sur le don*, in Id., *Sociologie et anthropologie*, Quadrige/PUF, Paris 1999 (1950), pp. 147 ss. Su Mauss, cfr. F. Rahola, *Dietro la maschera. La "persona" come artificio in Marcel Mauss*, in A. Dal Lago, a cura di, *Lo straniero e il nemico*, cit., pp. 81-102.

6 Mi riferisco qui ai lavori di vari autori tra cui la comunicazione di G. Tapinos al seminario OCSE dell'Aja, 22-23 aprile 1999. *Preventing and combating the employment of foreigners in an irregular situation*, organizzato dall'OCSE e dalle autorità olandesi con il supporto degli Stati Uniti; Yann Moulier-Boutang, cit.; M. Ambrosini, *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, ISMU/Angeli, Milano 1999 e a quelli che ho realizzato o diretto in varie occasioni.

7 Sarebbe al proposito eloquente confrontare le spese per l'integrazione con quelle per la repressione, ma nel "Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia" (30 novembre 1999) della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati non si fornisce alcun dato. Come osservano numerosi esperti e operatori delle Ong che di fatto svolgono un ruolo importante a favore dell'integrazione, su questo "fronte" il bilancio del governo sull'immigrazione di questi ultimi anni è palesemente negativo e, tra i paesi di immigrazione, l'Italia è forse il peggiore.

8 Cfr. A. Sayad, *Les enfants illégitimes*, "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", 1979, 25, pp. 61-81 (I parte), 26-27, pp. 117-132 (II parte).

9 Per criminalizzazione intendo la classificazione di un atto o di un comportamento nelle categorie dei reati, anche se non si tratta di effettiva infrazione alle norme previste dai codici. Come ho cercato di mostrare in questo libro, la criminalizzazione può essere l'esito dell'azione sia di operatori di polizia, sia di cittadini e spesso del senso comune che circola tra questi come tra altri attori sociali.

10 Cfr. D. Bigo (a cura di), cit.; S. Palidda, *La conversione poliziesca della politica migratoria*, cit.

11 È proprio in quest'ultimo paese che si manifesta al meglio il *continuum* tra "guerra umanitaria" e "guerra sicuritaria", contro le migrazioni con il progetto di trasformazione di alcuni campi profughi (dove le truppe Nato hanno obbligato a stabilirsi, senza scappare, i kosovari) in centri di detenzione per clandestini che cercano di arrivare in Italia o che vengono espulsi dal nostro paese.

12 Cfr. H. Dietrich, *Regime di controllo delle frontiere, nuove migrazioni e tecnologie di controllo sociale nell'Europa di Schengen: il caso tedesco*, in S. Mezzadra e A. Petrillo (a cura di), *Globalizzazione e migrazioni*, ilmanifestolibri, Roma 2000, in corso di stampa. Il nuovo accordo italo-albanese sarebbe stato stipulato dal nuovo ministro dell'Interno, Bianco, nel gennaio 2000: esso prevede l'internamento in questi campi anche di persone di nazionalità non certa, come possono essere quelle scappate da paesi in cui sono perseguitate o dove non esiste più un'amministrazione pubblica in grado di rilasciare passaporti.

13 È al proposito interessante ricordare quanto detto dal prefetto di Milano Sorge al "Corriere della Sera" (Cronaca di Milano del 26/11/1999, articolo di V. Postiglione): "C'è una legge, va applicata [...] le norme prevedono anche i centri di accoglienza, lo stato ha già dato i primi dieci miliardi alla regione, che li gira agli enti locali". Questi fondi dovrebbero essere destinati solo all'integrazione [...]. A proposito dei costi dei centri espellendi, come fa osservare M. Rotaris, già citato, la sproporzione rispetto ai fondi destinati all'integrazione è enorme ed è cresciuta costantemente.

14 Si vedano gli articoli apparsi su "il manifesto" del 15 e del 16 gennaio 2000 a firma del senatore L. Manconi.

15 Sulle espulsioni, i controlli delle frontiere e l'esternalizzazione della repressione dell'immigrazione clandestina si veda G. Sciortino, in Fondazione Cariplo-ISMU, *Quinto rapporto sulle migrazioni*, F. Angeli, Milano 1999, pp. 51-62.

16 Per i dati sui regolari e le stime degli irregolari si vedano i contributi di P. Farina e G.C. Blangiardo in Fondazione Cariplo-ISMU, *Quinto rapporto sulle migrazioni*, cit., pp. 17-36.

17 Cfr. S. Palidda, *L'évolution de la politique d'immigration et la reproduction de l'irrégularité en Italie*, comunicazione al convegno su "La rétention administrative des étrangers en situation irrégulière en Europe", organizzato dal Laboratorio europeo associato "Délinquances et politiques de sécurité et de prévention: recherches comparatives franco-allemandes" (CESDIP-CNRS, M.P.I.) a Parigi 10-12/2/2000.

18 La diffusione di un'opinione pubblica accanita contro l'immigrazione clandestina o irregolare occulta il fatto che i migranti che dovrebbero avere diritto all'asilo umanitario o politico molto spesso non possono possedere documenti di identità.

È stato al proposito emblematico il caso della somala arrestata con i suoi due bambini mentre transitava, in direzione di Londra, per l'aeroporto di Milano con passaporto keniota e accusata di traffico di minori. È stata rilasciata dopo circa sei mesi a seguito dell'esame del Dna!

19 Cfr. S. Palidda, *Polizia e immigrati*, cit.; F. Quassoli, cit.

20 Vari documenti e atti giudiziari significativi sono pubblicati dalla rivista del'Asgi e di Md, "Immigrazione, Diritto e Cittadinanza" e sul sito www.stranieri.it.

21 Ho avuto personalmente l'occasione di conoscere casi del genere a Milano, grazie ad amici del volontariato, che hanno cercato di favorire la regolarizzazione e di contrastare il mercato illegale di ogni sorta di falso.

22 Si pensi alla sanatoria promossa dal decreto Dini nel novembre 1995, che richiedeva il pagamento dei versamenti Inps e altri, quasi sempre effettuati dall'immigrato anche se ufficialmente la metà spettava al datore di lavoro. Cfr. varie interviste e analisi della ricerca MIGRINF-DGXII-CE, a cura di E. Reyneri, 1998.

23 Fra altri, cfr. gli articoli di P. Bonetti, *Anomalie costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", 1999, nn. 2 e 3.

24 È più o meno noto negli ambienti di chi si occupa di immigrazione che le Ong accreditate riescono ad acquisire credibilità presso le autorità di polizia solo quando mostrano di adeguarsi alla loro prassi, anche se malvolentieri. Ottengono allora "favori" altrimenti inimmaginabili e che a volte sono persino al di fuori di ogni norma formale prevista (per esempio il permesso di soggiorno per clandestini che non ne hanno i requisiti ma sono effettivamente brave persone).

25 Come notava A. Sayad, *L'immigration et la pensée d'Etat*, cit., diversi aspetti della gestione attuale dell'immigrazione ricordano il trattamento che l'amministrazione coloniale francese riservava ai colonizzati o ai lavoratori coloniali nella Francia metropolitana.

26 F. Quassoli, *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL/1, pp. 43-76.

27 F. Gatti, "Corriere della Sera", 6/2/2000, p. 2.

28 Dossier di Radio Popolare, in onda in occasione del 1° anniversario della creazione del Corelli, 12/1/2000.

29 Vari episodi di violenza abituale nei confronti di immigrati sono stati a volte resi noti anche nelle cronache cittadine. Si veda anche il già citato reportage sul "Corriere della Sera" di F. Gatti.

30 Intervista riportata in Dal Lago, *Non persone*, cit.

31 È per esempio il caso della vendita abusiva di varie merci, della prostituzione e in particolare della vendita delle sigarette di contrabbando.

32 Si tratta di uno degli aspetti spesso studiati soprattutto da autori anglosassoni già citati (Sellin; Banton; Sacks). Si veda anche Costa-Lascoux, Subiran, cit.

33 Si vedano i suoi ottimi reportage apparsi in seconda pagina sul "Corriere della Sera" il 6/2/2000 e l'8/2/2000.

34 Questo è avvenuto nel caso delle dichiarazioni del prefetto Sorge e del questore Carnimeo in occasione dei fatti del bar Skirrat, discusso sopra.

35 Per una pur parziale rassegna della letteratura sul razzismo tra le polizie cfr. J.C. Monet, *Police et racisme*, in M. Wieviorka, (a cura di), *Racisme et modernité*, La Découverte, Paris 1993, pp. 307-317; R. Lévy e R. Zauberman, *De quoi la République a-t-elle peur? Police, Black et Beurs*, cit. Sulle implicazioni filosofiche di questi aspetti, si veda M.C. Caloz Tschopp, *Les sans-Etat dans la philosophie d'Hanna Arendt. Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, Payot, Losanna 2000; W. Benjamin, *Angelus novus. Saggi e frammenti*, Einaudi, Torino 1981.

36 Si veda anche M. Ambrosini, cit.

37 Si vedano varie interviste da me citate in S. Palidda, *Deviant behaviour and criminalisation of immigrants in Italy*, MIGRINF-DGXII-CE, 1998. Altrettanto, se non ancora più significative le interviste raccolte da E. Quadrelli per una ricerca sulle nuove devianze per la regione Liguria e il ministero di Grazia e Giustizia, cfr. A. Dal Lago, a cura di, *Le nuove forme della devianza*, DISCIPROCO-Università di Genova, 1999.

38 Cfr. Aa.Vv., *Ricerca-intervento: tossicodipendenti extracomunitari a Milano*, Ufficio tossicodipendenza, Settore servizi sociali-area giovani, Comune di Milano, 1999 (per questa ricerca sono state realizzate numerose interviste particolarmente significative fuori dal carcere e parallelamente un'analisi di decine di casi da parte dell'ASL-carcere).

39 Recenti ricerche hanno raccolto testimonianze secondo cui le violenze subite dalle prostitute di strada straniere sono dovute non solo ai loro sfruttatori, ma anche a clienti e perfino a operatori di polizia. Cfr. L. Maluccelli, M. Pavarini, *Rimini e la prostituzione,* "Quaderni di Cittàsicure", 1998, n. 13; T. Pitch, C. Ventimiglia, *La sicurezza in Emilia-Romagna. Quarto Rapporto annuale. Approfondimento tematico su sicurezza e differenza di genere*, "Quaderni di Cittàsicure", 1998, n. 14b; S. Bella, *Lavorando sulla strada",* in L. Leonini, a cura di, *Andar di notte. L'altro volto di Milano*, Unicopli, Milano 1998; A. Dal Lago, *Non persone*, cit.

40 Un esempio eloquente di minimizzazione di casi anche violenti di razzismo è costituito dai fatti di via Salomone a Milano (settembre 1995). Un gruppo di cittadini armati di bastoni e catene si scatenò contro dei rumeni e altri immigrati installati in baracche che davano fastidio. Due rumeni morirono travolti da un treno sulla ferrovia che passa accanto alle baracche. Ancor oggi non si sa se, come fu sospettato anche nella prima fase istruttoria, i due furono buttati sotto il treno o vi finirono mentre tentavano di sfuggire all'aggressione e quindi si trattò di una morte accidentale. Questa caccia all'immigrato provocò anche diversi feriti più o meno gravi tra gli immigrati, mentre i protagonisti se ne vantarono in diretta su un canale televisivo locale e poi con vari cronisti, gridando, mentre agitavano spranghe e catene, che se le autorità non avessero fatto sparire gli immigrati da quella zona avrebbero rincarato la dose. Gli immigrati sparirono; il primo pubblico ministero ha chiesto l'archiviazione del procedimento, ma il Gip ha chiesto la riapertura dell'indagine. Tuttavia, nonostante in un primo momento si fosse parlato di 15 imputati, di un arresto e di due attivisti di destra sospettati di istigazione, probabilmente l'epilogo giudiziario dell'episodio non riserverà grandi sorprese.

Conclusioni

Polizia, controllo e disciplina sociale possono essere considerati come attività di fondamentale importanza per l'organizzazione della società. In altri termini, senza tali attività non esisterebbe regolazione delle relazioni, delle contraddizioni o dei conflitti tra individui e tra gruppi, e tra ognuno di questi e l'insieme della società. L'azione della polizia può essere pacifica se riesce a essere praticata attraverso la persuasione e la subordinazione a regole di comportamento condivise da tutti i membri della società. Invece, essa implica necessariamente il ricorso alla forza quando alcuni attori sociali non vogliono, non possono o non sono in grado di condividere tali regole. La trasgressione viene allora considerata come minaccia, violenza e lesione degli interessi o dell'integrità dei membri o dell'intera società. I trasgressori appaiono dunque come nemici di singoli individui o gruppi e dell'intera società, che tuttavia non fa che riprodurli adottando regole non condivisibili da tutti. Ogni trasgressione, anche la più banale, ha di fatto un carattere politico nel senso che è un atto contrario alle regole di comportamento su cui si fonda l'organizzazione politica della società. La definizione di queste regole e l'attività pratica volta a farle rispettare (con tutte le conseguenze economiche, sociali e culturali sui

singoli) possono ampliare o restringere il numero di individui che le trasgrediscono. La sicurezza non è dunque un concetto politicamente "neutro", ma un privilegio riservato agli individui, ai gruppi sociali che hanno fatto prevalere le regole corrispondenti ai loro interessi, alla loro morale, alla loro concezione del mondo.

Con l'avvento dello stato moderno, la sicurezza è diventata soprattutto difesa dell'ordine costituito, intesa *tout court* come difesa del potere politico e della classe dominante. La polizia è stata organizzata e orientata per assolvere questa missione sino a considerare sospetta se non nemica la maggioranza della società, quando questa era costituita principalmente dalla classi popolari. L'avvento della cosiddetta "società postmoderna" ha profondamente cambiato questo assetto. Il dualismo "di classe" è stato superato a favore di una più larga ricomposizione sociale, che partecipa al potere grazie anche a una nuova ridefinizione del rapporto non solo coloniale e postcoloniale tra paesi dominanti e paesi dominati, ma anche, in generale, tra dominanti e società dominate. La protezione dei privilegi (reali, promessi o immaginari) dei cittadini dei paesi dominanti può essere considerata come uno dei principali elementi che caratterizzano l'attuale ordine mondiale. Non si tratta più solo della protezione del potere e dei potenti, delle grandi proprietà, imprese, multinazionali e finanziarie ma anche della protezione dei cittadini riconosciuti tali e del territorio in cui risiedono. La costruzione dell'Unione europea dopo gli accordi di Schengen è assai eloquente. Tale protezione, anche quando implica azioni di forza all'esterno del territorio dei paesi dominanti, è concepita come azione di polizia, con una progressiva conversione poliziesca delle forze militari. La polizia della società dominante postmoderna non è più solo lo strumento di difesa del potere e della classe dominante, cioè lo strumento per sorvegliare e reprimere la società, ma l'istituzione sociale che insieme ai cittadini, riconosciuti effettivamente tali, esercita il controllo sociale, il disciplinamento della vita quotidiana e la repressione di ogni comportamento e atto contrario alle regole condivise dai cittadini. In altri termini, nella società dominante postmoderna l'attività di polizia, di controllo sociale e di disciplinamento è incarnata da un rapporto nuovo tra polizie (pubbliche e private) e cittadini effettivamente titolari di questo status.

Le polizie, le politiche e le prassi della sicurezza tendono a dipendere dal potere politico nazionale sempre più solo in termini formali, mentre sono sempre più condizionate dagli input provenienti dai poteri sovranazionali e dalle società dominanti locali. Le rappresentazioni delle insicurezze e della sicurezza sono forgiate innanzi tutto come

espressioni della cittadinanza dominante, inevitabilmente in antagonismo all'universo dominato, dunque in rottura con i miti universalistici formalmente accettati dopo la seconda guerra mondiale. La sicurezza dei cittadini delle società dominanti sembra non poter essere che antitetica a quella dell'umanità, così come in passato la sicurezza del potere economico e politico non poteva che essere insicurezza per le classi subalterne degli stessi paesi dominanti. Le norme che nell'ordinamento giuridico dei paesi dominanti prevedono ancora il rispetto di alcuni diritti universali appaiono di fatto residui formali di quel periodo di apparente tendenza allo sviluppo della pacificazione, dell'uguaglianza e del benessere che è stato il secondo dopoguerra. Ma questo sviluppo ha prodotto una situazione in cui i diritti dei cittadini dei paesi dominanti non possono conciliarsi con quelli universali. Come mostrano sia la "guerra umanitaria" nei Balcani, sia le "vicende della guerra sicuritaria" contro nomadi e immigrati e a volte persino contro marginali nazionali e l'istituzione dei centri per espellendi, l'azione di polizia a difesa del nuovo ordine mondiale e locale tende inevitabilmente a violare norme di diritto costituzionale e internazionale, pur godendo del consenso attivo dell'opinione pubblica. Sono sempre più rari gli interrogativi intorno alla "giustizia" delle norme, poiché prevale il privilegio che i sistemi di controllo pretendono rispetto ad un ambiente percepito come minaccioso. Sino agli anni ottanta i democratici e la sinistra chiedevano che la politica di sicurezza fosse orientata a beneficio di tutti i cittadini e non più solo a difesa del potere politico e del patronato, chiedevano che da "sorvegliati" i cittadini diventassero "garantiti". Oggi che l'opinione pubblica democratica è stata o è al potere, l'attività di polizia sembra più o meno corrispondere alle aspettative dei cittadini inclusi sino a far emergere una convergenza tra il controllo sociale endogeno (interno alla società locale) e quello esogeno (da parte dello stato). Le forze di polizia dello stato e la politica pubblica di sicurezza tendono a essere sempre più condizionate dalle pressioni della cosiddetta "opinione pubblica locale", in particolare quella che si produce nelle grandi e medie agglomerazioni urbane grazie alla circolarità delle interazioni tra senso comune dei cittadini, media e imprenditori della sicurezza. La diffusione della logica della "tolleranza zero" in quasi tutte le società dominanti sembra però un fenomeno che non ha solo il carattere congiunturale di soluzione perversa dei malesseri e dei problemi di una "società inquieta" perché sconvolta da profondi mutamenti.[1] Il sicuritarismo postmoderno sembra imporsi come una "soluzione" anche perché riproduce un sentimento di insicurezza, che funziona anch'esso come "soluzione", in quanto elemento di straordi-

naria forza nella ricerca di ricomposizione sociale e nel produrre l'identità della nuova società dominante.[2] In altri termini, il sicuritarismo e il modello neoliberista sono indispensabili l'uno all'altro e si alimentano reciprocamente. Uno sviluppo che gioca sull'estensione della libertà economica degli attori dominanti, della flessibilità di ogni attività, dell'instabilità e della mobilità su scala anche globale: insomma, il "nuovo spirito del capitalismo" implica un nuovo management del controllo sociale.[3] Questo nuovo sviluppo produce infatti nuovi problemi dal punto di vista del controllo. Per "controllare l'incontrollabile" la soluzione prevalente è che gli attori diventino controllori di sé e degli altri.[4] Nel campo del controllo sociale e quindi della "polizia della società", le polizie tradizionali non bastano più; si afferma allora "spontaneamente" il nuovo ruolo del cittadino che partecipa al nuovo governo della sicurezza.[5] L'ordine viene allora legittimato sempre più dalle pratiche concrete degli attori che svolgono il ruolo di controllo sociale, ben al di là delle norme o dei valori formalmente istituiti.

Tuttavia, sul piano formale le norme comprendono ancora gli elementi universalistici. Quando i soggetti a cui si attribuisce la trasgressione delle regole non sono cittadini (nazionali) l'azione repressiva è semplice e sicuramente approvata dall'opinione pubblica. Il non rispetto delle norme universalistiche e anche costituzionali non fa scandalo e in ogni caso si impone come prassi abituale nel caso dei centri per espellendi, anche se poi buona parte degli stranieri oggetto di misure di polizia non vengono poi espulsi dal territorio nazionale. La possibilità concreta di sospendere le norme universalistiche e costituzionali appare allora come una delle caratteristiche salienti della prassi del governo postmoderno. Meno semplice è invece la repressione di individui che ancora hanno la cittadinanza nazionale. Di fatto l'unica differenza tra "destra" e "sinistra" (oggi tra Polo e centro-sinistra) sembra consistere nel fatto che la prima propone una politica repressiva dura sia nei confronti degli immigrati, sia per i marginali nazionali (sino al lavoro coatto e al trattamento sanitario obbligatorio per i tossicodipendenti); la seconda propone invece sia la politica repressiva dura nei confronti degli immigrati e dei nazionali (si pensi al "pacchetto sicurezza"), sia alcuni spazi di rispetto delle garanzie e un trattamento sociale della devianza riservato solo ai nazionali. Questa stessa differenza lascia forse ancora spazi che impediscano l'instaurazione di una società autoritaria. In altri termini, come in passato, la solidità del governo della sicurezza nei paesi dominanti si manifesta anche nella possibilità sia di atti tipici di una prassi violenta, sia di atti rispettosi delle norme democratiche. Ci si può allora chiedere se sia possibile immagi-

nare alternative effettivamente democratiche rispetto alla "tolleranza zero" e in genere alle derive autoritarie che con l'avvento della postmodernità sembrano trionfare. Le riflessioni sulle tendenze della società contemporanea contenute nelle opere di autori come Bauman o Bourdieu[6] non inducono all'ottimismo. È assai difficile immaginare, almeno a breve e medio periodo, sviluppi economici e sociali diversi da quelli attuali, che favoriscono l'inasprimento del dominio delle minoranze sulla stragrande maggioranza della popolazione mondiale, dei paesi cosiddetti "democratici sviluppati" sulle società dominate. La logica della "tolleranza zero" corrisponde alla logica di questo tipo di dominio, di questo "tipo di civiltà". L'indignazione del cittadino perbenista per i cosiddetti "atti di inciviltà urbana" non è dettata dal desiderio di sicurezza intesa come effettiva pace sociale ed effettiva limitazione di tutte le insicurezze e incertezze. Essa sembra invece fortemente marcata dal disprezzo se non dall'odio per i soggetti percepiti come non-cittadini e per le società dominate percepite appunto come barbare e incivili. Per certi versi sembra di assistere a una sorta di ritorno agli atteggiamenti tipici del periodo coloniale, con l'aggravante che oggi questi atteggiamenti sono però adottati non solo da persone che si dichiarano apertamente razziste o neocolonialiste, ma anche in nome della democrazia e persino dell'umanitarismo o della "terza via". In tale contesto la questione del rispetto dei diritti universali di ogni essere umano sembra tornare a essere cruciale tanto quanto fu quella del diritto di voto e dei più elementari diritti civili e sindacali sin dalla seconda metà del XIX secolo, proprio perché questi stessi sono minacciati o inesistenti per milioni di persone in diverse parti del mondo.

Dopo anni che lavoro sulla polizia e sul governo della sicurezza, mi sembra che non si possa assolutamente accettare di discutere di tali problemi senza assegnare la priorità al rispetto dei diritti di ogni essere umano, nazionale o straniero, vittima o autore di reato. È quindi questa la questione che mi sembra politica per eccellenza. In Italia, l'assenza di una vera e propria tradizione liberal-democratica ha fatto trascurare questi aspetti e insieme la ricerca sulle polizie. È assai probabile che le cosiddette "questioni di sicurezza" e di polizia continueranno a essere in primo piano per ancora vari anni. Non è neanche da escludere che un nuovo "movimento" favorevole al rispetto dei diritti civili, magari con nuove modalità e forme di mobilitazione, possa emergere anche per rivendicare quella libertà e quell'uguaglianza che l'umanità non è ancora riuscita a conquistare.

Note

1 Su questi aspetti, oltre agli autori già citati (J. Delumeau, Z. Baumann, U. Beck) si veda L. Boltanski e E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris 1999.

2 Su questi aspetti, si veda Dal Lago, *Non persone*, cit.; Id., *Tautologia della paura*, cit.; L. Van Campenhoudt, cit.; R. Escobar, *Metamorfosi della paura*, il Mulino, Bologna 1997.

3 L. Boltanski e E. Chiapello, cit.

4 Mi rifaccio qui ancora a considerazioni di L. Boltanski e E. Chiapello, cit.

5 Mi sembra, *en passant*, piuttosto ridicolo disquisire sui sospetti caratteri antidemocratici dei carabinieri piuttosto che di altre polizie o... dei servizi segreti, come si fa a proposito della vicenda del documento del rappresentante del COCER e della legge sul riordino delle polizie e sul nuovo status dei CC. Al di là delle molteplici strumentalizzazioni degli uni e degli altri (cioè di componenti delle varie polizie, come dell'opposizione e della maggioranza), è noto che in tutte le forze di polizia sono presenti operatori democratici, anche se forse siamo in presenza di una tendenza dominante che asseconda l'andamento oggi socialmente maggioritario che va a favore di un certo autoritarismo sociale connotato da una chiara tendenza razzista. Allora, appare ridicolo ritenere che una parte dei vertici dei CC, piuttosto che di altre polizie, possa avere velleità "golpiste"; se c'è rischio di autoritarismo esso sta, purtroppo, all'interno di questa società forgiata dalla "nuova modernità".

6 Cfr. P. Bourdieu, *Contrefeux*, Raison d'agir, Paris 1998.

L'autore

Salvatore Palidda (1948) ha svolto ricerche su questioni militari e contemporaneamente sulle migrazioni per tredici anni presso l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales di Parigi e il CNRS francese; è stato consulente dell'OCSE, della Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, dell'Institut des Hautes Etudes pour la Sécurité Intérieure e del Forum europeo per la sicurezza urbana. Ha svolto ricerche per l'Istituto universitario europeo, la Fondazione Cariplo-ISMU e il progetto "Cittàsicure" della regione Emilia-Romagna e altre istituzioni. Docente al Politecnico di Milano e all'Università di Genova, dal 1981 ha pubblicato numerosi saggi.